

Continentalisation

Cahier de recherche Vol. 1, n° 7
Août 2001

La politique commerciale des États-Unis et le régionalisme dans les Amériques

**Christian Deblock
et Gérard Cadet**



GROUPE DE RECHERCHE SUR L'INTÉGRATION CONTINENTALE

Université du Québec à Montréal
Département de science politique
C.P.8888, succ.Centre-ville, Montréal, H3C 3P8

<http://www.unites.uqam.ca/gric>

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux du Groupe de recherche sur l'intégration continentale (GRIC) ou des membres du Centre Études internationales et Mondialisation (CEIM)

Le continentalisme et le panaméricanisme inspiré de la doctrine Monroe ont toujours été des données fondamentales de la politique étrangère des États-Unis et l'Amérique latine a toujours été perçue comme faisant partie de leur sphère d'influence naturelle. Si les questions économiques n'ont jamais été secondaires, la priorité a cependant toujours été accordée aux questions de sécurité dans les rapports avec le reste du continent¹. Ces questions demeurent prioritaires, ainsi qu'en témoigne l'importance qui leur est accordée dans les plans d'action adoptés lors des trois Sommets des Amériques et les nouvelles formes que prend la coopération interaméricaine dans des domaines aussi divers que la défense, la lutte contre les narco-traffics ou la criminalité transnationale et l'immigration clandestine. Un changement d'approche majeur a toutefois été observé durant les années quatre-vingt. Celui-ci commencera à se faire sentir à partir du second mandat du président Reagan, pour aller en s'accroissant par la suite avec le lancement par le président Bush de l'Initiative pour les Amériques, qui sera reprise et revue par l'administration Clinton et débouchera sur un nouveau projet, le projet des Amériques, lancé lors du Sommet des Amériques en décembre 1994 à Miami. Et ce qu'on propose maintenant, c'est un nouveau partenariat – une « Communauté des démocraties », dira le mémorandum adressé au président Clinton par le Conseil national de sécurité² – qui serait progressivement intégrée par l'économie, avec des valeurs partagées et des institutions communes, dont l'Organisation des États américains et la Banque interaméricaine qui se trouvent ainsi propulsées à l'avant-scène après avoir été ignorées pendant longtemps.

Ce changement de perspective doit tout d'abord être replacé dans le contexte nouveau qui marque les relations internationales depuis la fin de la Guerre froide, un contexte dans lequel les problèmes de sécurité économique priment désormais sur les questions de sécurité traditionnelles. Selon Michaël Kantor, ancien représentant au Commerce des États-Unis,

(...) in the post-Cold War, trade has taken its place at the foreign policy table, alongside strategic and political concerns. The days of the Cold War, when we sometimes looked the other way when our trading partners failed to live up their

¹ Voir notamment, Harold P. Klepak, « Le multilatéralisme, le régionalisme et la coopération en matière de répression des narcotiques dans les deux Amériques », dans Michel Fortman, S. Neil Macfarlane et Stéphane Roussel (dir.), *Tous pour un ou chacun pour soi. Promesses et limites de la coopération régionale en matière de sécurité*, Québec, Institut québécois de relations internationales, 1994, pp. 271-316. Pour une histoire de la doctrine Monroe et de son influence sur les relations entre les États-Unis et l'Amérique latine, voir Pierre Queuille, *L'Amérique latine : la doctrine Monroe et le panaméricanisme, le conditionnement historique du tiers monde latino-américain*, Paris, Payot, 1969 ; voir aussi, Donald M. Dozer (dir.), *The Monroe doctrine, its modern significance*, Tempe, Center for Latin American Studies, Arizona State University, 1976. Et l'ouvrage récent de Patrice M. Franko, *Toward a New Security Architecture in the Americas. The Strategic Implications of the FTAA*, Washington, Center for Strategic and International Studies, 2000.

² Le mémorandum est reproduit en annexe du livre de Richard E. Feinberg, *Summitry in the Americas. A Progress Report*, Washington, Institute for International Economics, 1997, p. 206-207.

obligations, are over. National security and our national economic security cannot be separated³.

Le retour à la démocratie en Amérique latine et les réformes économiques d'envergure qui y sont poursuivies sont deux autres facteurs qui vont favoriser le rapprochement et le changement. Comme le diront les auteurs du mémorandum auquel nous faisons référence précédemment, « la démocratie est maintenant solidement établie, sauf à Cuba et en Haïti », mais celle-ci doit être enracinée, ce qui implique deux choses : « le renforcement des institutions gouvernementales » et « la bonne gouvernance⁴ ».

Enfin, on relèvera un dernier facteur : le regain d'intérêt, tant aux États-Unis que sur le reste du continent, pour le régionalisme et le bilatéralisme économiques. Si par cette voie, il s'agit d'ouvrir plus rapidement les marchés de manière complémentaire à la voie multilatérale, l'objectif est aussi de s'appuyer sur les accords signés précédemment pour faire avancer plus vite les négociations à d'autres niveaux, de s'en servir comme modèles et point de départ pour toute autre négociation et de faire pression directement sur leurs partenaires pour obtenir de nouvelles concessions, un point particulièrement important dans un contexte où les États-Unis enregistrent année après année des déficits considérables vis-à-vis de la plupart des pays.

Cette convergence de facteurs fera en sorte qu'effectivement, la plupart des pays d'Amérique latine et des Caraïbes cherchant un accès préférentiel et sécuritaire à leur principal marché, le « temps était propice pour une initiative historique, de l'ampleur de la Politique de bon voisinage et de l'Alliance pour le progrès », ce qui sera annoncé lors du Sommet de Miami qui réunira 34 chefs d'État et de gouvernement des Amériques, à l'exception de Cuba.

Bien entendu, il serait hasardeux d'affirmer que les changements qui vont s'opérer au niveau de la politique commerciale américaine tout au long des années quatre-vingt relevaient, au départ du moins, d'une stratégie clairement arrêtée et qu'ils n'ont pas plutôt été favorisés par les développements de la conjoncture internationale et continentale. Il est préférable de parler de tournants successifs, de l'évolution graduelle d'une politique qui, au fil des changements présidentiels, au gré des événements et après examen de ses résultats, verra ses ambitions et ses objectifs de mieux en mieux définis, avec pour conséquence que le régionalisme dans les Amériques y prendra une place grandissante.

³ Remarks Prepared for Delivery. Emergency Committee for American Trade. 6 mars 1996. Lawrence Summers ne dira pas les choses autrement lorsqu'il soutient que c'est le mandat des responsables politiques d'encourager les exportations américaines et de voir à harmoniser les niveaux de protection entre les partenaires commerciaux des États-Unis. Lawrence Summers, « Prospérité partagée et nouvel ordre économique mondial », *Politique étrangère*, vol. 59, n° 4, hiver 1994-95, pp. 983-990, p. 985.

⁴ R. Feinberg, *op. cit.*

Quatre points sont abordés dans le cadre de cet article. Premièrement, les particularités de la politique commerciale américaine sont présentées afin d'en souligner les continuités et les singularités. Ensuite, les innovations qui sont apportées par l'administration Clinton sont discutées dans le but de préciser la nouvelle stratégie commerciale des États-Unis, notamment en ce qui concerne le régionalisme économique et son application dans les Amériques. Une troisième section sera consacrée aux enjeux économiques et politiques du projet des Amériques. Le texte se termine avec les développements récents qu'a connus la politique commerciale américaine depuis l'entrée en fonction du président George W. Bush. Pour des raisons qui seront développées dans la suite du texte, le projet des Amériques demeure pour les États-Unis une priorité, mais pas à n'importe quel prix ni au point de les détourner de leurs autres priorités sur la scène économique internationale. Bien que le projet des Amériques soit important pour l'administration américaine, il doit être replacé dans un contexte stratégique plus large, l'objectif fondamental de la politique commerciale des États-Unis demeurant l'ouverture des marchés internationaux.

La politique commerciale américaine : continuité et particularités

L'ambiguïté de la politique commerciale américaine a souvent et maintes fois été pointée du doigt, tant elle semble souvent naviguer sans grande cohérence et au gré de la conjoncture économique ou politique, entre le libre-échange et le protectionnisme, entre le multilatéralisme et le continentalisme, voire encore entre la coopération et l'unilatéralisme, entre l'idéalisme et le réalisme, *etc.* Sans écarter complètement cette idée d'ambiguïté qui, soit dit en passant, lui sied bien, il convient de replacer la politique commerciale des États-Unis dans une perspective plus large et de prendre en considération non seulement le fait qu'elle soit marquée par une étonnante continuité depuis la Deuxième Guerre, mais aussi le fait qu'elle possède des particularités qui la singularisent par rapport à celle de leurs partenaires commerciaux.

1. Le trinôme du commerce, de la prospérité et de la sécurité

D'une présidence à l'autre, la même ligne directrice a toujours guidé la politique commerciale américaine depuis la Deuxième Guerre mondiale⁵.

⁵ Les principes se retrouvent énoncés dans le rapport présenté par les États-Unis à l'occasion du premier examen de leur politique commerciale au GATT en 1992 : « La politique commerciale des États-Unis vise à réduire les obstacles, les distorsions qui faussent les échanges, tant dans le pays qu'à l'extérieur, de façon que les forces du marché puissent jouer librement et que le commerce puisse se développer. Ces mesures devraient contribuer à relever les niveaux de vie, à promouvoir le plein emploi et à développer la production de biens et de services. [...] La politique commerciale des États-Unis, comme celle qu'ils mènent dans tous les domaines, est fondée sur la foi dans la suprématie du droit et l'efficacité de l'économie de marché. Tous les aspects de leur politique économique ont pour but d'accroître la prospérité du peuple américain et

Cette politique s'articule autour de trois axes principaux, soit l'ouverture multilatérale des marchés, l'établissement de la primauté de la règle de droit dans les relations commerciales, et le *leadership* des États-Unis dans les affaires économiques internationales. Cette approche, qui fait du commerce le vecteur d'une prospérité partagée et le garant de la paix et du progrès, a pour première conséquence de faire du commerce, de la prospérité et de la sécurité les trois composantes d'un trinôme, et pour seconde, de donner à la politique commerciale un statut particulier, à côté de la politique économique et de la politique étrangère, dans le sens où, à la différence de ce que l'on observe ailleurs, elle ne peut être considérée ni comme le volet international de la politique économique, ni comme le volet économique de la politique étrangère, mais plutôt comme l'une des trois composantes d'un second trinôme dont le second élément serait la politique économique nationale et le troisième, la politique étrangère. Le libre-échange est donc beaucoup plus qu'un simple objectif de politique commerciale. Il s'agit également d'un « objectif majeur de la politique économique domestique », et un moyen de réduire « les risques de conflits provoqués par la frustration économique⁶ ». Pour reprendre cet extrait d'un rapport présenté à l'OMC :

Notre politique commerciale a toujours été inspirée de ces conceptions mondialistes. Si une telle politique est bien évidemment motivée par l'idée que les États-Unis se font de leur propre intérêt, sa constance au fil des années reflète aussi une profonde conviction : des marchés mondiaux ouverts profitent à tous les partenaires commerciaux⁷.

En fait, tout est là : si on attend d'un commerce ouvert et régi par la règle de droit, qu'il assure un débouché stable et élargi aux biens, aux services et aux investissements américains à travers le monde, tout en fournissant un approvisionnement régulier et au meilleur prix en biens, services et capitaux

de contribuer au progrès économique mondial. [...] L'un des principes fondamentaux de la politique commerciale des États-Unis est qu'il faut promouvoir un système de commerce multilatéral fondé sur des règles claires et efficaces, s'appliquant à tous les participants. [...] De façon générale, la politique américaine a pour objet d'éliminer les pratiques commerciales déloyales, ainsi que les mesures protectionnistes et autres politiques qui faussent les échanges, dans le pays et à l'extérieur. [...] « GATT, *Examen des politiques commerciales*, États-Unis, Genève, Vol. 2, 1992, p. 8.

⁶ Lawrence H. Summers, « Prospérité partagée et nouvel ordre économique mondial », *Politique étrangère*, vol. 59, n° 4, hiver 1994-95, p. 985. Charlene Barshefsky ne dit pas les choses autrement : « American postwar trade policy, stated simply, has aimed to build a world of open markets under the rule of law. The commitment rests on clear logic. Open markets abroad enable us to export, and exports are essential to a strong domestic economy. Open markets at home are equally important, as imports create the choice, price and competition that raise family living standards [...], dampen inflation, and create the competition and efficiency that mean long-term growth. » (p.2). Et plus loin : « The trade agenda has done something else as well: consistent with the philosophical and practical example set by Roosevelt and Truman in the postwar area, trade agreements and economic integration have taken a central place as we work toward a political architecture that will help us keep the peace in the world after the Cold war » (p. 7). « Trade Policy 1992-2000 : The Clinton Record and the Road Ahead », *World Affairs Council*, Los Angeles, 25 septembre 2000.

⁷ OMC, *Examen des politiques commerciales*, États-Unis, Rapport du gouvernement des États-Unis, 1996, p. 264.

étrangers dont l'économie américaine a besoin pour se développer, on s'attend à ce que celle-ci soit compétitive, flexible aux évolutions de l'économie mondiale, et saine d'un point de vue macro-économique⁸. Comme le dira un responsable américain, la force économique de la nation commence d'abord «à la maison». Mais d'un autre côté, autant l'application de la règle de droit dans les relations commerciales et un commerce plus libre peuvent contribuer à assainir les relations économiques entre les nations, et ce faisant, aller dans le sens de la paix, autant on attend en retour de la politique étrangère qu'elle assure la protection des intérêts économiques américains dans le monde⁹. Mais on s'attend également à ce qu'elle mette l'économie et les entreprises américaines à l'abri des menaces extérieures et de tout ce qui peut remettre en question sa prospérité. Cela touche à des domaines aussi variés que la lutte contre la corruption, l'immigration clandestine, le trafic des stupéfiants, les entraves à la démocratie, les risques politiques ou, plus récemment, la pauvreté. Et c'est en ce sens également que les questions économiques sont posées d'emblée comme un enjeu de sécurité.

Bien entendu, comme tout autre pays, et sans doute plus que tout autre pays, les États-Unis n'ont jamais hésité à recourir au protectionnisme, au bilatéralisme ou à l'unilatéralisme lorsqu'il s'agit de répondre à des fins partisans à la demande de certains groupes d'intérêt, de protéger des marchés menacés par une concurrence jugée déloyale où certains secteurs risquaient d'être déstabilisés par les importations massives¹⁰, de défendre des intérêts stratégiques ou de protéger pour des raisons de sécurité certaines industries¹¹. En fait, les États-Unis n'ont jamais hésité à user, pour ne pas dire abuser, de certaines clauses de leur législation commerciale, à tourner à leur avantage les zones grises du droit économique international et, comme on le constate de plus en plus, à recourir systématiquement aux mécanismes multilatéraux de règlement des différends, dès lors que leurs intérêts économiques ou ceux de leurs entreprises sont en jeu. Cela dit, la plupart des auteurs s'accordent néanmoins à reconnaître que le recours au protectionnisme reste limité et que les mesures prises sont souvent surtout symboliques, ne serait-ce que parce que l'exécutif a toujours cherché à

⁸ Robert L. Parberg, *Leadership Abroad begins at Home : U. S. Foreign Economic Policy after the Cold War*, Washington, The Brookings Institution, 1995.

⁹ Il est intéressant de relever que la protection des investissements et la négociation des accords bilatéraux en matière d'investissements relèvent conjointement du Département d'État et du représentant au Commerce.

¹⁰ On dénote un recours de plus en plus marqué aux droits *antidumping* et compensateurs. Il y a moins de procédures sur les droits compensateurs en raison de la diminution du subventionnement des exportations, mais par contre un plus grand nombre de poursuites *antidumping*. Apparemment, c'est fort efficace pour décourager les concurrents étrangers, même si les procédures n'aboutissent pas. Voir Thomas J. Prusa, *On the Spread and Impact of Antidumping*, Working Paper n° W7404, Washington, NBER, 1999.

¹¹ On peut évoquer aussi le cas de la loi Hems-Burton, un cas manifeste d'internationalisation d'une législation nationale. En arbitrage, l'OMC a condamné la loi le 20 février 1997, ce qui n'a pas empêché les États-Unis de rejeter l'arbitrage en invoquant l'article XXI du GATT relatif aux questions de sécurité nationale.

diluer les demandes de protection dans un discours pro libre-échangiste au nom des intérêts américains, tout en s'efforçant d'y répondre partiellement¹². Il en va par contre tout autrement lorsqu'il s'agit de voir à l'application des accords signés, de forcer l'ouverture des marchés, de rééquilibrer les échanges commerciaux avec un partenaire ou encore de faire cesser des mesures jugées discriminatoires¹³. Sur ce plan, l'éventail des moyens d'action est considérable¹⁴, et d'une façon générale, c'est l'unilatéralisme qui tend à l'emporter dans ce qui est une autre zone grise du droit international économique, celui des sanctions commerciales.

Cette première singularité se trouve renforcée par le statut particulier dont jouit le représentant au Commerce au sein de l'exécutif.

2. Le rôle du représentant au Commerce

Comme l'a très bien montré Destler, la politique commerciale a pu, d'une présidence à l'autre, conserver sa perspective mondialiste, grâce en grande partie au partage des pouvoirs qui s'est établi en matière de négociation commerciale entre le Congrès et l'exécutif, le Congrès jouant en quelque sorte le rôle de gardien des intérêts économiques des États-Unis sur le front domestique, et l'exécutif celui de promoteur de ces mêmes intérêts sur la scène internationale.

¹² Voir à ce sujet, Thomas O'Bayard et Kimberly Ann Elliott, *Reciprocity and Retaliation in U. S. Trade Policy*, Washington, Institute for International Economics, 1994 ; I. M. Destler, *American Trade Politics*, Washington, Institute for International Economics, 1995 ; Stephen D. Cohen, *The Making of United States International Economic Policy. Principles, Problems and Proposals for Reform*, New York, Praeger, 1994.

¹³ On peut diviser les actions en quatre groupes. Il y a tout d'abord celles qui relèvent de l'application unilatérale des différentes clauses de la législation commerciale, voire d'une application extra-territoriale de la législation américaine. Dans la panoplie des instruments, on retrouve la Section 301 du *Trade Act* de 1974, le Spécial 301 qui s'applique à la protection des droits de propriété intellectuelle, le Super 301 de l'*Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988 qui vise les pays présumés avoir des pratiques déloyales en matière d'accès aux marchés, ou encore la section 1377 et le Titre VII de la même loi, qui s'adressent, respectivement, au secteur des télécommunications et aux accords sur les marchés publics. Viennent ensuite celles qui sont prises en dehors du système multilatéral, ce qui était le cas auparavant des accords de restriction volontaire des exportations, remplacées maintenant par les clauses de sauvegarde, ou aujourd'hui des accords bilatéraux en matière d'investissement. Puis, les actions qui peuvent être prises dans le cadre du système multilatéral, soit pour forcer l'application d'un accord (comme celui sur les subventions), protéger une industrie menacée ou faire face à un problème de balance de paiements (clauses de sauvegarde), ou compenser une mesure discriminatoire (droits *antidumping* ou compensatoires). Et enfin, les actions, de plus en plus fréquentes, qui entrent dans le cadre des mécanismes des règlements des différends.

¹⁴ Voir notamment à ce sujet, Pietro S. Nivola, *Regulating Unfair Trade*, Washington, Brookings Institution, 1993 ; de même que l'étude fort éclairante de Judith Goldstein sur le règlement des différends et l'internationalisation du droit, « International Law and Domestic Institutions : Reconciling North American "unfair" Trade Laws », *International Organization*, Vol. 50, n° 4, automne 1996, pp. 541-564.

La politique commerciale n'est pas imperméable aux idéologies politiques, au *lobbying*, aux contributions électorales, pas plus qu'elle n'échappe aux inévitables compromis et autres marchandages partisans entre l'exécutif et le Congrès, lorsque vient, par exemple, le moment d'autoriser la présidence à engager des négociations commerciales ou de voter les accords et traités internationaux¹⁵. Néanmoins, si le Congrès est sans doute davantage porté, pour des raisons électorales, à défendre les intérêts particuliers, et à pencher vers le protectionnisme, surtout lorsque la conjoncture économique est mauvaise ou que les échéances électorales sont proches, le libre-échange, au niveau des leaders politiques, tend néanmoins à traverser les lignes de parti. Ce ne sont plus alors seulement les intérêts d'un groupe distinct ou d'une industrie en particulier qui sont en jeu, mais les intérêts économiques et de puissance des États-Unis dans le monde. Mais là n'est pas le plus important. Ce qui donne à la politique commerciale américaine toute sa force de frappe, c'est le statut tout à fait particulier et unique dont jouit le représentant au Commerce¹⁶. Ce ne serait sans doute pas le cas si cette politique commerciale relevait du Département d'État, ou encore du Département du Commerce comme c'était le cas auparavant.

Relevant de la présidence, mais tenant ses pouvoirs du Congrès, de surcroît à l'écoute des milieux d'affaires, le représentant au Commerce joue au sein de l'exécutif un rôle tout à fait central dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique commerciale. Le poste de représentant répondait à l'origine à la volonté du Congrès de voir les intérêts économiques des États-Unis mieux défendus dans les négociations internationales, mais aussi à celle d'exercer un meilleur contrôle sur la politique commerciale des États-Unis. Le mandat, les responsabilités et l'autorité du représentant au Commerce furent considérablement élargis et renforcés à plusieurs reprises par le Congrès dans les années 1970, puis de nouveau à la fin des années 1980, dans le cadre de l'*Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988. Nous n'insisterons pas sur cette question, sinon pour souligner un point : si, chaque fois, il s'est agi pour le Congrès de mieux asseoir son autorité sur la politique commerciale et son suivi, les changements qui ont été apportés au statut et au mandat du représentant au commerce auront également permis de lui donner toute l'autorité nécessaire à l'intérieur de l'exécutif, mais également dans les négociations commerciales. À toutes fins pratiques, on peut dire qu'il est le grand coordonnateur et le véritable maître d'œuvre de la politique commerciale des États-Unis, alors que le rôle du Département du Commerce se cantonne à tout ce qui relève de la politique commerciale dans le sens traditionnel, le soutien des exportations et la surveillance des

¹⁵ Voir, par exemple, l'examen des votes des deux chambres sur le commerce auquel procèdent R. E. Baldwin et C. S. Magee, *Congressional Trade Votes : From NAFTA Approval to Fast-Track Defeat*, Washington, Institute for International Economics, février 2000. Voir également, Leo Kahane, « Congressional Voting Patterns on NAFTA. An Empirical Analysis », *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 55, n° 4, octobre 1996, pp. 395-409.

¹⁶ Voir notamment à ce sujet, Steve Dryden, *Trade Warriors : USTR and the American Crusade for Free Trade*, New York, Oxford University Press, 1995.

importations en particulier. Quant au Département d'État, son rôle en matière commerciale est aujourd'hui fort limité, sauf en ce qui a trait à la protection des investissements américains à l'étranger, un domaine partagé entre celui-ci et le Bureau du représentant au commerce. Notons cependant que l'idée de lancer en 1993 une nouvelle initiative de grande envergure dans les Amériques n'est pas venue du Bureau du représentant au Commerce, mais du Conseil national de sécurité. Ce qui montre, en passant, à quel point commerce et sécurité sont liés.

3. Le libre-échange par la réciprocité et la primauté du droit

On a souvent comparé les États-Unis à l'Angleterre en matière de libre-échange. La comparaison est d'autant plus facile que, dans les deux cas, le libre-échange a étroitement été associé au statut de puissance hégémonique et à la haute main que les deux pays ont toujours cherché à avoir sur les affaires économiques internationales, du moins au faîte de leur puissance. On relèvera également que dans les deux cas, l'adhésion au libre-échange va au-delà des intérêts économiques de puissance ; cette adhésion participe, d'une manière plus générale, d'une foi en un système de valeurs qui octroie à la liberté économique un statut supérieur à toute autre valeur, l'équité sociale ou le droit des nations notamment. Cette particularité fait en sorte que les États-Unis peuvent de bon droit se présenter comme les promoteurs d'un ordre libéral universel tout en faisant valoir leurs intérêts à l'intérieur d'un ordre qui leur a apporté et leur assure encore prospérité et puissance. La question du déficit commercial devient, dans ce contexte, une question critique, dans la mesure où non seulement il jette le doute sur cette équation, mais il est également le révélateur des frustrations à l'égard des autres partenaires commerciaux. Considérant, non sans raison d'ailleurs, leur marché comme l'un des plus libres au monde¹⁷, les Américains ont le sentiment d'être les dindons de la farce, chacun cherchant à profiter de l'accès à ce marché sans offrir nécessairement la contrepartie, ce à quoi vient s'ajouter l'impression que les États-Unis en font trop pour promouvoir la liberté économique, mais pas assez pour défendre leurs propres intérêts.

Nous ne nous engagerons pas ici dans une étude comparative des politiques commerciales britannique et américaine car nous déborderions du cadre de cet article. Par contre, il nous paraît important de souligner deux autres particularités de la politique commerciale américaine. Tout d'abord, les États-Unis n'ont jamais versé dans l'unilatéralisme en matière de libre-échange, mais ont plutôt toujours agi en la matière en faisant de la réciprocité une condition *sine qua non* à toute négociation, et ce depuis le *Trade Reciprocal Agreements Act de 1934*¹⁸. Le corollaire de ceci est que la

¹⁷ *Economic Report of the President*, 2000, p. 218.

¹⁸ Bruno Hamel, « La politique commerciale des États-Unis : entre le protectionnisme et le libre-échange », *Continentalisation*, Cahiers de recherche 91-6, août 1991 [<http://www.unites.ca/gric/GRIC.91-6.html>] Voir également, William R. Cline, *Reciprocity : A New Approach to World Trade Policy ?*, Washington, Institute for

négociation prend la forme d'un échange de concessions, que l'ouverture des marchés doit se faire à l'avantage des deux parties et que les échanges se font de manière équitable et loyale. Le GATT de 1947 et les nouveaux accords commerciaux consacrent ce principe qui, pour être aujourd'hui bien admis dans les négociations commerciales, n'en place pas moins les États-Unis dans la position privilégiée d'être à la fois juge et partie du résultat de ces négociations, avec le résultat que c'est à l'aune des concessions qui seront faites par les autres partenaires commerciaux pour ouvrir leurs marchés et mettre leurs législations à niveau avec la législation américaine, que leur sera octroyé ou non le privilège d'accéder à leur marché. La nouveauté viendra du fait qu'à partir des années 1980, la réciprocité sera plus agressive et les objectifs commerciaux seront peut-être mieux ciblés, la question du déficit commercial venant donner un ton critique au débat. Mais sur le fond, cela ne change rien au problème : comme les États-Unis considèrent leur économie l'une des plus ouvertes, sinon la plus ouverte au monde, le fardeau de l'ajustement ne repose pas sur leurs épaules, mais sur celles de leurs partenaires.

Ensuite, ce n'est pas à proprement parler à la raison ou à la bonne volonté que les États-Unis en appellent en matière d'ouverture commerciale, mais à la règle de droit, une règle de droit qui doit être le point d'aboutissement d'une coopération institutionnalisée et d'une adhésion universelle à un ensemble de principes fondamentaux, dont les deux principaux sont l'égalité de traitement et la liberté économique. Le recours au droit prend ici une double signification. D'une part, il permet de garantir l'accès sécuritaire et élargi aux marchés et aux ressources de la planète. Mais d'autre part également, il permet de faire jouer l'effet de cliquet. Autant pour prévenir tout retour en arrière ou empêcher tout rétablissement des barrières commerciales, que pour contraindre les autres pays à s'engager toujours davantage dans la libéralisation des échanges. De ce point de vue, la multiplication des accords a sans doute pour effet de rendre le système commercial de plus en plus complexe, mais en même temps, chacun de ces accords permet d'étendre toujours davantage la règle de droit et surtout, de relever la barre toujours un peu plus haut.

Cette approche trouve son point de consécration à l'OMC et dans l'attitude qui y prévaut en matière d'accords régionaux. Ceux-ci sont acceptables pourvu qu'ils élargissent le domaine de compétence du droit international économique, qu'ils n'introduisent pas de discrimination dans le commerce international, et qu'ils servent de laboratoire et de précédent à la mise en place de règles du même type au niveau multilatéral. Dans le cas des États-Unis cependant, cette préoccupation prend une signification particulière pour les raisons que nous venons d'évoquer, mais aussi pour des raisons de principe qui tiennent à l'idée suivante défendue par la théorie des biens publics internationaux, à savoir que le libre accès aux marchés serait un bien dont les avantages et les coûts devraient être partagés entre tous les

International Economics, 1982. Voir également Charles S. Pearson et James Riedel (dir.), *The Direction of Trade Policy*, Cambridge (Mass.), Basil Blackwell, 1990.

États participants. De la sorte, il n'incomberait pas aux États-Unis d'être le producteur de ce bien public international que serait le libre-échange, comme a pu l'avancer dans une de ses variantes la théorie de la stabilité hégémonique, mais plutôt d'être le promoteur d'un bien commun à la réalisation duquel tout le monde souscrirait pour les avantages qu'il procure à tous. Aussi, leur revient-il de plein droit de faire avancer la cause du commerce dans l'intérêt de tous, le leur et celui de la communauté internationale dans son ensemble, et ce, à quelque niveau que ce soit.

En résumé, cinq traits singularisent donc la politique commerciale des États-Unis. Premièrement, elle a toujours été résolument orientée depuis Roosevelt sur le libre-échange, le multilatéralisme et l'instauration de la règle de droit dans les relations économiques internationales. Deuxièmement, la présidence est toujours parvenue, malgré les compromis et parfois même des reculs face à un Congrès traditionnellement plus isolationniste, à conserver cette orientation mondialiste. Troisièmement, la politique commerciale américaine forme avec la politique économique et la politique étrangère un trinôme dont il revient au représentant au Commerce d'assurer la coordination. Quatrièmement, le représentant au Commerce jouit, dans le domaine des Affaires économiques internationales, d'une autorité comparable à celle que détient le secrétaire d'État dans le domaine des Affaires étrangères. Cinquièmement, le Congrès veille, par les pouvoirs discrétionnaires qui lui sont octroyés par la Constitution, à la concordance du libre-échangisme et des intérêts des États-Unis, ce qui se trouve entériné dans le principe de réciprocité en matière de négociation et renforcé par les pouvoirs discrétionnaires de sanction dont dispose l'exécutif à travers le Bureau du représentant au Commerce.

De la redéfinition des intérêts économiques et des questions de sécurité au régionalisme ouvert

Longtemps éclipsées par les questions de sécurité liées à la Guerre froide, mais aussi par une croissance économique entretenue par des politiques publiques orientées vers la demande intérieure, les questions commerciales, souvent perçues comme ennuyantes par les présidents, ne sont toutefois jamais passées au second rang des priorités gouvernementales, étant donné qu'elles représentent l'une des composantes essentielles du trinôme indissociable commerce, prospérité et sécurité. C'est une constante depuis plus de cinquante ans. Ce qui changera cependant, c'est qu'à partir des années 1980, le libre-échangisme deviendra beaucoup plus agressif et les objectifs commerciaux seront mieux ciblés, la question du déficit commercial tout d'abord, la globalisation des marchés et la fin de la Guerre froide ensuite, venant donner un ton critique au débat.

De même, et pour les raisons que nous avons évoquées plus haut, la politique commerciale américaine est demeurée jusqu'ici, et de manière non équivoque, profondément attachée au multilatéralisme. En témoignent les nombreuses initiatives prises dans les années 1980 pour faire accepter par

les autres parties contractantes de l'Accord général sur le commerce, les tarifs douaniers et le commerce (GATT), le principe d'une nouvelle ronde de négociation multilatérale, et une fois l'exécutif arrivé à ses fins, presser ces dernières à conclure, quitte à multiplier les compromis. Puis, de nouveau dans les années 1990, n'a-t-on pas vu, les accords de Marrakech à peine entérinés, les États-Unis reprendre l'initiative et proposer à leurs partenaires commerciaux de se lancer dans une nouvelle ronde de négociation¹⁹, plus ambitieuse encore que la précédente, la ronde du Millénaire, non sans négocier parallèlement avec la Chine les conditions de son entrée dans l'OMC. L'échec de la conférence ministérielle de l'OMC à Seattle en décembre 1999 n'y a rien changé, le renforcement du système multilatéral et l'ouverture de nouveaux cycles de négociations demeurent toujours aussi prioritaires à l'agenda des États-Unis. Et si échec il y a eu, la responsabilité en incombe autant à leurs partenaires commerciaux, le Japon et l'Union européenne en tête, qu'à leur mauvaise préparation de l'événement.

Par contre, la nouveauté viendra du recours désormais systématique aux accords régionaux ou bilatéraux, pour créer en les multipliant « une concurrence dans la libéralisation des échanges », pour reprendre une formule utilisée récemment par le nouveau représentant au Commerce, Robert R. Zoellick²⁰. Mais elle viendra aussi, comme l'a fort bien documenté Jean-François Fortin, du fait qu'une fois les accords signés, les milieux d'affaires comme l'administration ont pu prendre la mesure des avantages nombreux qu'ils pouvaient en tirer, indépendamment de ce qui pouvait se passer au GATT et aujourd'hui à l'OMC²¹. Une fois le processus engagé dans cette direction, il reviendra à l'administration Clinton de tenter de donner une plus grande cohérence à cette politique commerciale qui, pour agir sur tous les fronts à la fois, procédait jusque-là du pragmatisme et du cas par cas, et non d'un quelconque plan pré-établi²². Et ce, de deux façons : en redéfinissant les termes de la sécurité des États-Unis à la lumière de la globalisation d'une part, et en faisant du « régionalisme ouvert » le concept porteur d'un nouvel ordre économique international, d'autre part²³.

¹⁹ Les accords, qui portent création de l'OMC, seront signés le 15 avril 1994 à Marrakech. L'année suivante, lors du Sommet du G7 à Naples en juillet, le président Clinton subira la rebuffade des autres membres qui refuseront de poursuivre les négociations post-Uruguay dans le cadre d'un vaste programme de libéralisation des échanges présenté par les États-Unis sous le nom de « Commerce an 2000 » et de procéder au renouvellement des organisations économiques internationales.

²⁰ Statement of Robert B. Zoellick, U. S. Trade Representative before the Subcommittee on Trade, Committee on Ways and Means, U. S. House of Representatives, 8 mai 2001.

²¹ Jean-François Fortin, *L'État, les groupes d'intérêt et l'usage d'ententes de libre-échange dans la politique commerciale des États-Unis, 1980-1994*, Thèse de Ph. D., Université Laval, mars 2000.

²² Voir Christian Deblock et Dorval Brunelle, « De l'ALÉ à la ZLÉA : régionalisme et sécurité économique dans les Amériques », *Études internationales*, Vol. XXVIII, n° 2, juin 1997, pp.313-344. Nous ne reviendrons donc pas ici sur les dimensions historiques.

²³ Le concept de régionalisme ouvert fut introduit par l'APEC en 1993. C'est un concept qui demeure très flou, sinon qu'il inclut deux dimensions : le respect des règles

1. La politique commerciale américaine à l'aune de la globalisation

À la différence de ses prédécesseurs, plus dogmatiques que lui sur le plan économique, le président Clinton, du moins pendant son premier mandat, a cherché à faire preuve d'un plus grand interventionnisme sur le plan économique, ce dont témoigneront, entre autres, la création du Conseil économique national et les nominations de nombreux économistes connus pour leurs positions interventionnistes – bien que prudentes – à plusieurs des postes-clés de l'exécutif. On notera également une plus grande sensibilité de sa part aux effets négatifs que la mondialisation pouvait avoir sur l'emploi²⁴, l'environnement ou les droits sociaux des travailleurs, le tout enrobé d'un certain pragmatisme sur le plan commercial, non dénué d'agressivité d'ailleurs. Il s'agissait de donner de la sorte une plus grande cohérence à l'ensemble des politiques économiques, au niveau domestique comme à l'extérieur, et de redonner la priorité à la croissance, à la compétitivité et à la création d'emplois en ces lendemains de profonde récession, en misant sur la relance de l'investissement et de la productivité, de même que sur certains secteurs ciblés, de la haute technologie en particulier, et en encadrant mieux le commerce dans l'intérêt des Américains.

Cet interventionnisme sera, dans les faits, plus timide que prudent, et ce, d'autant que la présidence s'est toujours heurtée en la matière à la résistance farouche d'un Congrès dominé par les républicains, plus enclins à réduire la taille et l'influence du gouvernement central qu'à s'engager dans les réformes économiques et sociales²⁵. Mais quoi qu'il en soit, et pour revenir à la politique commerciale, cette stratégie économique *outward-oriented*, *protrade* et *progrowth*, doit aussi être replacée dans le contexte plus large des nombreux changements qui sont survenus dans l'économie mondiale depuis la fin de la Guerre froide. Les trois plus importants auront sans doute été : (1) l'accélération de la mondialisation des entreprises, elle-même favorisée par les progrès dans la libéralisation des échanges, la

multilatérales et l'ouverture à tout pays tiers qui le souhaite et rencontre les critères d'adhésion. Sur ce sujet, voir notamment : Peter Drysdale, Andrew Elek et Hadi Soesastro, « Open Regionalism : The Nature of Asia Pacific Integration », dans Peter Drysdale et David Vines (dir.), *Europe, Asia and APEC : A Shared Global Agenda?*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 103-135 ; et C. Fred Bergsten, *Open Regionalism*, Washington, Institute for International Economics, Working Paper, n° 97-3, 1997.

24 Plusieurs programmes ont été mis sur pied pour favoriser la réadaptation et la formation des travailleurs, le *Federal Trade Adjustment Assistance Program* et le *Workforce Investment Act*, par exemple.

25 Nous empruntons à Paul R. Krugman, l'expression d'« interventionnisme prudent ». Sur la politique économique, voir C. Randall Henning, « La politique économique extérieure de Clinton », *Politique étrangère*, vol. 59, n° 4, hiver 1994-95, pp. 971-982. Voir également, Lorraine M. McDonnell, « Clinton and the Economy : The Paradox of Policy Success and Political Mishap », *Political Science Quarterly*, vol. 111, n° 3, 1996, pp. 403-436.

déréglementation des marchés et les nouvelles technologies ; (2) l'émergence de nouvelles rivalités sur la scène économique internationale, rivalités que sont venues créer l'apparition de nouveaux concurrents, en Asie notamment, et l'adhésion d'un nombre croissant de pays aux politiques économiques orientées vers la promotion des exportations et l'attraction des investissements ; et, (3) le regain d'intérêt pour le régionalisme économique, auquel les États-Unis ont eux-mêmes contribué en s'engageant dans la voie du libre-échange avec le Canada, puis le Mexique, pour finalement proposer son extension à l'ensemble des pays du continent.

Ces changements ont, en retour, eu pour effet de rendre l'économie américaine plus dépendante que jamais des marchés internationaux, de mettre à l'avant-scène des débats la question des principes, des règles et des institutions internationales qui doivent encadrer la nouvelle économie mondiale, et, partant, de reposer la question de la place des États-Unis à l'intérieur de celle-ci, mais aussi celle du rôle qu'il leur revient désormais de jouer pour préserver leur statut de chef de file dans les affaires économiques du monde. C'est sans doute à ce niveau, en faisant comprendre, aux Américains d'un côté, que la globalisation était bonne pour la prospérité des États-Unis, et aux autres pays de l'autre, qu'elle entendait donner des règles à cette globalisation à l'image de celles qui ont fait leur prospérité, que l'administration Clinton a non seulement donné à la politique commerciale américaine un nouveau style, mais aussi modifié les termes du trinôme du commerce, de la croissance et de la sécurité en fonction de celle-ci.

Repenser les termes de la relation entre les trois composantes du trinôme était alors une question d'autant plus centrale qu'arrivant à la présidence à un moment où l'économie américaine sortait à peine d'une récession. Celle-ci posait non seulement le problème du chômage, que d'aucuns associaient aux importations massives et aux délocalisations vers les pays d'Asie, voire à ceux de l'hémisphère – à commencer par le Mexique – mais elle avait aussi, et parallèlement, fait surgir dans l'opinion publique bien des doutes quant à la capacité de l'économie américaine à préserver sa compétitivité et, partant, son *leadership* dans les affaires économiques du monde²⁶.

En accordant la primauté à l'économie dans les affaires domestiques comme dans les affaires internationales, l'administration Clinton a opéré le double tour de force de donner à la politique commerciale américaine un statut comme elle n'en avait jamais eu jusque-là, du moins depuis les années Roosevelt, et de faire apparaître la globalisation, non pas comme une menace pour la croissance et la sécurité des États-Unis, mais au contraire, comme une force de changement et comme le vecteur d'un nouveau monde

²⁶ Pour ne mentionner que quelques ouvrages représentatifs de ce débat, voir entre autres, Robert Z. Lawrence, *Can America Compete ?*, Washington, The Brookings Institution, 1984 ; Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York, Random House, 1987 ; Henry R. Nau, *The Myth of America's Decline. Leading the World Economy into the 1990's*, New York, Basic Press, 1990 ; Michael A. Bernstein et David A. Adler (dir.), *Understanding American Economic Decline*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994 ; Samuel P. Huntington, *Le choc des civilisations*, Paris, O. Jacob, 1997.

de paix et de prospérité dont il leur reviendrait, bien entendu, d'être à la fois le centre, la bougie d'allumage et le symbole. C'est le message très clair qui se dégage de *l'Economic Report* de 2001²⁷ : c'est grâce, entre autres, à la globalisation que l'économie américaine connaît, depuis la reprise amorcée en mars 1991, une croissance exceptionnelle, la plus longue de son histoire, et qu'elle a retrouvé tout son dynamisme et sa compétitivité. Mais, s'il s'agit pour les États-Unis de continuer sans relâche à développer les marchés et les occasions d'investir à travers le monde entier, d'ouvrir toujours davantage les marchés, de renforcer les règles et les institutions internationales et de promouvoir la bonne gouvernance et la croissance économique partout dans le monde, il faut aussi donner un visage plus humain à cette globalisation, mieux en répartir les fruits, lier celle-ci aux droits du travail et à la protection de l'environnement, réduire le fardeau de la dette, renforcer l'architecture du système financier international, réduire les risques financiers systémiques, *etc.* Ce qui, en passant, sera le discours livré par le vice-président Al Gore durant la campagne électorale²⁸.

Toujours est-il que, partant de là, quatre directions furent données à la politique commerciale américaine :

(1) Un accent nouveau sera mis sur l'adoption de normes internationales destinées à mieux protéger les investissements et, d'une manière générale, les intérêts économiques américains dans le monde (Projet d'accord multilatéral sur l'investissement, code anti-corruption de l'OCDE, accord sur le commerce électronique et les nouvelles technologies de l'information, *etc.*).

(2) La signature d'accords bilatéraux de « coopération » avec les principaux partenaires commerciaux (le Japon, la Corée, la Chine, l'Union européenne, notamment), le recours systématique au mécanisme de règlement des différends de l'OMC, des actions prises pour faire appliquer les accords signés dans le cadre de l'OMC (par les pays en développement en particulier), des initiatives pour faciliter l'entrée de nouveaux membres à l'OMC, *etc.*

(3) Si le multilatéralisme demeure la voie privilégiée par les États-Unis pour faire avancer leur agenda commercial, le recours au bilatéralisme sera plus systématique et utilisé à la fois comme levier de libéralisation des échanges, comme mécanisme de cliquet pour relever toujours plus haut les normes internationales et comme instrument de verrouillage des politiques économiques des pays concernés.

(4) Enfin, le régionalisme économique sera, lui aussi, systématiquement recherché pour établir des accords de grande portée, inciter les pays à y adhérer (régionalisme « ouvert » et « effet de domino ») et imbriquer les

²⁷ http://w3.access.gpo.gov/usbudget/fy2001/pdf/2000_erp.pdf

²⁸ Voir à ce sujet le programme du parti démocrate : *2000 Democratic National Platform* [<http://www.democrats.org/hq/resources/platform/platform.html>], de même que le programme Gore-Lieberman : *Prosperity for America's Families: The Gore-Lieberman Economic Plan*

grandes régions économiques du monde les unes dans les autres (« *building blocks* »).

N'étant pas dépendants d'un unique marché, contrairement à l'UE et aux pays d'Asie du Sud-Est, les États-Unis devront adapter leur stratégie à leurs interlocuteurs et faire preuve d'un certain pragmatisme pour tenir compte des situations politico-économiques distinctes ; d'où des stratégies régionales différenciées, mais qui demeurent malgré tout subordonnées à l'objectif affiché, et sans cesse réaffirmé, de la libéralisation multilatérale du commerce, l'épine dorsale de leur politique économique internationale. Non seulement s'agit-il avant tout de faire en sorte que la mise sur pied d'accords régionaux n'entrave pas l'accès à l'ensemble des marchés internationaux, mais aussi de voir à ce que, dans un contexte où il devient de plus en plus difficile de négocier au niveau multilatéral, ces accords s'articulent autour du concept de régionalisme « ouvert » et servent de levier pour à la fois étendre un modèle fondé sur la primauté des règles et normes de droit, et élargir toujours davantage la liberté de commercer et d'investir.

À l'intérieur de cette stratégie régionale à géométrie variable, qui s'étend aux Amériques mais aussi à la région pacifique, aux relations transatlantiques et depuis récemment à l'Afrique et au Moyen-Orient, l'option régionale hémisphérique va prendre une signification toute particulière. Non seulement était-ce là que les conditions étaient les plus propices à une initiative de grande envergure qui viendrait en quelque sorte consolider les transformations en cours et sanctionner les valeurs libre-échangistes et pluralistes, mais c'était là également que, à cause du précédent créé par l'ALÉNA, et avant lui par l'ALÉ, les choses avaient le plus progressé. Dans cette perspective, et une fois tous les pays de l'hémisphère engagés dans ce vaste chantier de construction que d'aucuns appelleront fort pompeusement la Maison des Amériques, les États-Unis se trouveraient ainsi mieux en position de force d'autant meilleure pour faire avancer à d'autres niveaux la règle de droit et la liberté économique qu'ils pourraient alors prendre appui sur un accord-cadre de grande portée. Celui-ci, outre le fait qu'il viendrait modifier l'équilibre des rapports sur la scène économique internationale, ouvrirait ainsi la voie à des ententes commerciales plurilatérales ouvertes du même type qui, en s'emboîtant les unes dans les autres, constitueraient le marchepied d'un libre-échange global.

C'est en relation avec ces changements dans la politique commerciale américaine qu'il faut replacer le projet des Amériques, ce projet qui s'inscrit dans la continuité du panaméricanisme issu de la doctrine Monroe, d'une part, et dans le prolongement des initiatives prises par les prédécesseurs de l'administration Clinton en faveur du libre-échangisme dans les Amériques d'autre part, ne s'en démarquera pas moins de la voie suivie jusque-là sur deux points. D'abord, à un premier niveau, le projet des Amériques complète et élargit la démarche libre-échangiste initiée sur le continent par ses prédécesseurs. Il la complète, dans la mesure où les négociations commerciales, officiellement lancées lors du second Sommet des

Amériques tenu à Santiago du Chili en mai 1998, doivent déboucher sur un accord-cadre qui viendra ainsi consacrer tous les efforts entrepris pour à la fois élargir le libre-échange et réformer les politiques économiques à l'échelle du continent. Et il l'élargit, dans la mesure où il doit jeter les fondations d'un nouveau modèle de gouvernance et de coopération panaméricaine qui doit participer d'une certaine conception de la modernité libérale. Cette conception, qui n'est autre que celle que les États-Unis se font d'ailleurs de leur propre modernité, vise à étendre les principes de liberté économique et de pluralisme démocratique à l'ensemble du continent, ce qui, en retour, doit renforcer les assises économiques de leur puissance, tout en apportant plus de stabilité dans la région grâce au développement que permettra d'impulser une meilleure organisation de la vie économique. Ensuite, à un second niveau, tout en jetant les bases d'un nouveau partenariat économique panaméricain, lui-même encadré dans une Communauté des démocraties, le projet qui sera présenté lors du Sommet de Miami vise à faire avancer en parallèle et en interaction une intégration régionale en profondeur et des réformes institutionnelles. Celles-ci, en retour, doivent augurer des intégrations à venir et des formes que doit prendre la reconstruction de l'ordre économique mondial.

2. Les relations hémisphériques, de la doctrine Monroe au partenariat économique

Si l'option régionale hémisphérique peut être qualifiée de « stratégie régionale globale », il est essentiel cependant de prendre en considération le caractère particulier attaché aux relations interaméricaines dans la politique étrangère américaine et de remonter aux sources pour mieux prendre la mesure de ses récents développements.

Depuis le début du XIX^e siècle, les États-Unis ont toujours cherché, et sont généralement parvenus, à dominer la région politiquement, militairement et économiquement. L'objectif de Washington visant à consolider sa zone d'influence traduit la permanence du rôle hégémonique des États-Unis dans l'hémisphère et c'est la doctrine Monroe qui a servi de fondement à leur politique hémisphérique. N'étant pas une doctrine rigide, mais s'appuyant sur quelques principes généraux, la doctrine Monroe a pu être adaptée par les autorités américaines selon les impératifs du moment et leurs ambitions en Amérique latine.

Rappelons brièvement que c'est pour contrer les ambitions européennes que le président Monroe, lors de son septième message annuel au Congrès en 1823, prononça un discours à l'intention des Européens, discours qui constituera par la suite la base de la politique étrangère des États-Unis vis-à-vis de l'Amérique latine²⁹. Deux principes fondamentaux sont alors affirmés : l'un, le refus de la présence d'acteurs étrangers dans la région, est

²⁹ Jusqu'à la Première Guerre mondiale, la doctrine Monroe constituera la politique étrangère globale des États-Unis.

explicite ; l'autre, le droit des États-Unis d'intervenir lorsque la situation l'exige, c'est-à-dire lorsque leurs intérêts sont en jeu, est implicite. À travers la doctrine Monroe, les Américains posent ce qui se révélera être les fondements de l'ensemble de leur politique étrangère vis-à-vis de l'Amérique latine. La célèbre doctrine est en fait une série de préceptes qui guident la politique latino-américaine des États-Unis, ce qui explique pourquoi la majorité des gouvernements américains ont donné un contenu propre à la doctrine Monroe, tout en conservant les éléments de base, d'où la multitude d'ajouts et de corollaires complétant les principes énoncés par Monroe lui-même.

Cette doctrine ne prendra toute sa signification qu'à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle, alors que les États-Unis prennent de plus en plus la mesure de leur prépondérance dans l'hémisphère, ce qui mènera à d'innombrables interventions. Toutefois, la très grande majorité de ces interventions américaines étaient dirigées avant tout vers l'Amérique centrale et les Caraïbes³⁰. En outre, malgré leur politique interventionniste, c'est néanmoins autour des États-Unis, et à leur initiative, que va s'organiser le premier véritable système panaméricain de l'hémisphère³¹. Ce système s'imposera rapidement comme un moyen qu'utilise Washington pour contrôler et restreindre les réactions latino-américaines produites par les trop nombreuses interventions. La stratégie des États-Unis lors de ces conférences panaméricaines consistera donc à conserver une attitude conciliante vis-à-vis des Latino-Américains, préférant agir en tant que médiateurs des conflits « interlatinos ».

Bien que déjà fonctionnels, les jalons d'un système de sécurité collective panaméricain seront complétés d'abord par Roosevelt, avec la politique dite « de bon voisinage » et les accords sur lesquels les États-Unis sauront judicieusement s'appuyer lorsque viendra le temps de reconstruire l'ordre économique mondial, puis par Truman après la guerre. Les trois piliers sur lesquels reposera la nouvelle architecture des Amériques seront le Traité interaméricain d'assistance réciproque (traité de Rio de Janeiro, 1947), le règlement pacifique des litiges (pacte de Bogota, 1948) et la Charte de l'Organisation des États américains (OEA) de 1948, qui remplace l'Union

³⁰ Entre 1898 et 1934, époque qui marque l'apogée de l'interventionnisme américain dans l'hémisphère, on assiste essentiellement à des invasions militaires. Toutes les interventions américaines ont lieu en Amérique centrale ou dans les Caraïbes, Cuba, le Honduras, Haïti, le Nicaragua et la République dominicaine ayant subi le plus d'interventions. Voir Olivier Dabène, *L'Amérique latine au XX^e siècle*, Paris, Armand Colin, 1994.

³¹ Au cours des années 1820, Simon Bolivar rêvait déjà d'un mouvement panaméricain. Ce panaméricanisme bolivarien visait principalement à bâtir une coalition contre la menace que représentait la Sainte Alliance d'alors. Bien que les États-Unis soient invités lors de la première conférence panaméricaine de 1826, Bolivar et les autres dirigeants latino-américains sont tout à fait conscients que c'est la Grande-Bretagne, la puissance dominante de l'époque, qui représentait la véritable barrière aux prétentions espagnoles et françaises. Voir D. Perkins, *op cit.*

panaméricaine. Ces trois accords marquent en fait l'apogée du panaméricanisme³².

C'est à partir du coup d'État guatémaltèque de 1954 qu'on perçoit les premiers changements dans la nature de l'interventionnisme américain. On remarque désormais que les interventions de Washington relèvent davantage de préoccupations politico-économiques, bien que les considérations d'ordre militaire demeurent présentes, comme le rappellent les événements de Grenade en 1983 et du Panama en 1989. Mais généralement, l'interventionnisme militaire est relégué au second plan au profit de considérations politiques, une situation que les événements du Guatemala, de la République dominicaine et du Chili ont permis de bien illustrer.

Il faut toutefois attendre le début des années 1960 pour assister à un semblant de panaméricanisme économique avec l'Alliance pour le progrès. Celle-ci sera la première des trois grandes initiatives économiques qui précéderont le projet des Amériques, les deux autres étant l'Initiative du Bassin des Caraïbes (1982) et l'Initiative pour les Amériques (1990). À travers l'Alliance pour le Progrès, les États-Unis désiraient transformer les États de l'hémisphère par un vaste projet englobant à la fois la croissance économique, la lutte à l'analphabétisme, et des réformes agraires. Toutefois, les objections, tant des élites locales que des forces d'opposition en Amérique latine, condamnèrent l'Alliance et celle-ci, loin de répondre aux attentes et de marquer un réel changement dans les relations interaméricaines, n'eut pour seuls résultats que de conforter les États-Unis dans leur rôle de gendarme sur le continent et de consolider, sous le couvert de la lutte contre le communisme, bien des régimes totalitaires.

Le changement de conjoncture politique dans les Amériques et les problèmes nouveaux que fera surgir, tant sur le plan de la sécurité que sur le plan financier, la crise de la dette dans les années 1980 conduiront les États-Unis à modifier leur approche à l'égard de l'Amérique latine. En effet, les alliances militaires, les programmes d'aide traditionnels et autres coups de force légendaires dans la région cèderont progressivement la place aux idées de partenariat économique et de développement copartagé.

Une première ouverture sera faite dans cette direction avec l'Initiative pour le Bassin des Caraïbes lancée en mai 1982 en vue d'« aider » les vingt-deux pays dont les côtes sont baignées par la mer des Caraïbes³³. Pour la première fois, les questions économiques seront étroitement associées aux questions de sécurité régionale. En même temps, en offrant un accès préférentiel au marché américain et certains privilèges aux investisseurs américains dans la région, un signal était lancé aux pays méritants pour les

³² J.E. Fagg, *Pan Americanism*, Malabar (Fl), R. E. Krieger, 1982.

³³ On en compte 24 à l'heure actuelle. Le programme économique pour les Caraïbes s'appuyait principalement sur l'initiative privée. Il s'agissait d'affermir la primauté de l'économie de marché dans la région et de mettre en œuvre un programme de développement économique par le commerce et l'octroi de certaines franchises d'entrée sur le marché américain aux produits en provenance des pays de la région.

inciter à poursuivre les réformes entreprises et à s'engager plus en avant dans la voie de l'ouverture. La loi sur le Bassin des Caraïbes, régulièrement renouvelée, a été récemment élargie pour inclure les pays d'Amérique centrale³⁴. L'initiative est aujourd'hui présentée comme modèle pour l'intégration des économies de petite taille. D'une manière générale cependant, l'approche américaine à l'égard de l'Amérique latine ne changera guère durant cette période, la lutte contre le communisme faisant l'objet de toutes les attentions, et, à toutes fins pratiques, sur le plan commercial, c'est d'abord vers le Canada et vers les négociations commerciales multilatérales que les priorités de l'administration Reagan étaient alors placées.

Rétrospectivement cependant, force est de constater que, même si Ronald Reagan en avait avancé l'idée pour la première fois, lors de la campagne électorale de l'été 1980, en proposant de créer un vaste marché nord-américain incluant le Mexique, c'est avec l'ouverture des négociations commerciales bilatérales avec le Canada en 1985, que l'option régionale va commencer à prendre une certaine consistance dans la politique commerciale américaine. Cette négociation et la conclusion d'un accord en 1988 marquent en effet le premier grand tournant dans la politique commerciale des États-Unis, sur la scène internationale, mais aussi sur la scène continentale³⁵. L'accord de libre-échange canado-américain, l'ALÉ, peut être considéré à juste titre comme le premier accord commercial, en dehors des accords qui régissent la Communauté européenne, qui non seulement couvre à peu près tout ce qui touche aux questions économiques, mais qui établit également dans les relations commerciales un véritable cadre normatif transnational fondé sur l'égalité de traitement, pour les États comme pour les entreprises. Il innovait sur quatre points en particulier : premièrement, en étendant le champ du libre-échange aux domaines jusque-là fort controversés des services, de l'investissement, de l'agriculture et des marchés publics ; deuxièmement, en offrant les garanties les plus fortes à l'investisseur et à son investissement ; troisièmement, en établissant un régime à la fois allégé et efficace de règlement des différends commerciaux ; et quatrièmement, en plaçant à l'avant-scène les enjeux économiques dans la conduite des affaires publiques³⁶.

Parallèlement, les États-Unis adopteront, à partir du second mandat de R. Reagan, une approche moins dogmatique vis-à-vis des pays endettés d'Amérique latine que cela n'avait été le cas jusque-là. Le plan Baker puis plus tard le plan Brady viendront consacrer cette nouvelle ouverture.

³⁴ En décembre 1991 est promulguée le *Andean Trade Preferential Act*, une initiative destinée à la Bolivie, à la Colombie, au Pérou et à l'Équateur. Les États-Unis éliminent les barrières tarifaires sur les produits en provenance de ces pays, à l'exception de certains produits, notamment le textile et le pétrole. Bien que cette initiative soit calquée sur l'IBC, elle ne comporte aucune référence à la protection des investissements, contrairement à l'IBC.

³⁵ Sur la scène internationale, la première initiative du genre demeure bien sûr l'accord de libre-échange signé entre les États-Unis et Israël en 1985.

³⁶ Voir à ce sujet, entre autres, l'ouvrage de Maurren Irish et Emily F. Carasco (dir.), *The Legal Framework for Canada-United States Trade*, Toronto, Carswell, 1987.

Toutefois, c'est la demande du Mexique d'ouvrir à son tour des négociations commerciales bilatérales qui donnera à l'administration Bush l'occasion de revoir les fondements de la politique étrangère américaine dans l'hémisphère et d'élargir davantage encore la portée de ces plans en liant renégociation de la dette et réformes économiques, d'un côté, libre-échange et questions de sécurité, de l'autre.

Toujours est-il que, si, au Nord, les négociations commerciales avec le Mexique, auquel se joindra bientôt le Canada, déboucheront, en décembre 1992, sur l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA)³⁷, qui viendra clarifier, compléter et élargir le contenu de l'ALÉ, au Sud, il faut souligner que l'Initiative pour les Amériques³⁸ – lancée de manière fort improvisée d'ailleurs par le président Bush le 27 juin 1990, soit deux semaines après que les États-Unis et le Mexique aient annoncé ouvrir officiellement des négociations bilatérales – viendra sérieusement brouiller les cartes sur la scène régionale, en faisant notamment miroiter aux pays d'Amérique latine la possibilité d'un accès privilégié au marché américain, voire d'une accession éventuelle à l'ALÉNA³⁹. Trois facteurs permettent de saisir le changement d'approche de Washington à l'égard de l'Amérique latine.

D'abord, l'importance prise par la lutte contre le narcotrafic dans la politique étrangère américaine. Les différentes mesures mises en place par l'administration Reagan afin de lutter contre le trafic de la drogue aux États-Unis même n'ayant pas porté leurs fruits, Washington décide d'exporter la lutte contre le narcotrafic vers les pays producteurs⁴⁰. Dans ce contexte, cette lutte constitue désormais un des points d'ancrage de l'approche sécuritaire qu'adoptent les États-Unis vis-à-vis de la région, et ce, même si cette lutte, par ses implications politiques et ses conséquences en matière d'ingérence, s'avère fort impopulaire auprès des populations.

Ensuite, avec la fin de la Guerre froide, c'est sur les questions économiques que les rapports hémisphériques, à l'image de ce qui était en cours à d'autres niveaux, vont de plus en plus être recentrés, pour laisser de côté les aspects militaires⁴¹. L'invasion du Panama en décembre 1989 ayant

³⁷ Ce n'est qu'au terme d'une réouverture des négociations demandée par William Clinton, nouvellement élu, sur l'inclusion de deux accords parallèles, l'un sur le travail, l'autre sur l'environnement, que l'ALÉNA sera définitivement entériné, pour entrer en vigueur le premier janvier 1994.

³⁸ *Remarks Announcing the Enterprise for the Americas Initiative*. Discours de Bush, 27 juin 1990. Voir [<http://www.tamu.edu/bushlib/papers/1990/90062702.htm>]

³⁹ Rares sont les pays d'Amérique latine qui n'ont pas été tentés par cette possibilité, à commencer par le Chili et l'Argentine, deux pays considérés généralement comme remplissant les conditions d'une telle accession.

⁴⁰ Harold Klépak, *op. cit.*, p.320.

⁴¹ D'ailleurs, les succès que remporte la diplomatie américaine dans la région à la fin des années '80 ne sont pas étrangers à cette prise de conscience. Les avancées en matière de paix en Amérique centrale limitent la nécessité pour Washington de maintenir une imposante force militaire dans la région. En effet, le processus de démocratisation qui

profondément indigné les Latino-Américains, Washington réalise que de nouveaux liens doivent se tisser, d'autant plus que les États de la région sont impliqués au même moment dans un processus de démocratisation.

Enfin, la crise de la dette et la crise sociale qu'elle avait entraînée avaient fait prendre conscience aux États-Unis des risques nouveaux que faisait surgir une telle situation. Si le risque financier avait finalement, et au grand soulagement des marchés financiers, pu être circonscrit, il n'en demeurait pas moins que, premièrement, la prospérité de l'économie américaine avait été directement menacée et que, deuxièmement, les réformes économiques et politiques en cours étaient également menacées par l'instabilité politique et sociale. Enfin, troisièmement, cette instabilité menaçait également la sécurité des États-Unis, au travers de la criminalité transfrontalière et des mouvements migratoires illégaux en particulier.

C'est à la lumière de ces éléments que nous pouvons comprendre l'Initiative pour les Amériques et la proposition qui sera ainsi faite par les États-Unis de renouveler les termes d'une coopération interaméricaine. Celle-ci, au travers d'un plan en trois volets associant étroitement commerce, investissement et réduction de la dette, allait désormais faire la promotion de la démocratie par le marché, et non plus par la force, et, aussi, associer étroitement la prospérité et la sécurité des États-Unis aux progrès des réformes économiques et politiques dans leur zone d'influence immédiate. Toutefois, cette nouvelle stratégie en direction des Amériques, si elle s'éloigne sensiblement des aspects les plus condamnables de la doctrine Monroe, fut loin de répondre entièrement aux aspirations des pays de l'hémisphère, trop méfiants qu'étaient encore la plupart d'entre eux des intentions réelles des États-Unis et de la portée de ce projet, celui-ci n'ayant d'autre objet que de subordonner les intérêts de la région à ceux des États-Unis. Néanmoins, si l'Initiative pour les Amériques resta sans lendemain, il reviendra au président Clinton d'avoir l'habileté de reprendre à son compte le projet avorté de son prédécesseur, de le transformer en un partenariat économique dont on attendait qu'il serve de modèle d'intégration en économie ouverte, et d'en faire, en prenant appui sur la convergence démocratique, l'instrument de ce qui devait être le début d'une nouvelle ère de coopération interaméricaine.

Le Sommet de Miami en décembre 1994, le premier Sommet panaméricain depuis fort longtemps, marque incontestablement, après l'ALÉ et l'ALÉNA, puis *l'Initiative pour les Amériques*, le troisième grand tournant dans la construction du régionalisme dans les Amériques.

s'amorce à partir des accords d'Esquipulas semble graduellement porté ses fruits. En 1988, le gouvernement sandiniste d'Ortega parvient à un accord de cessez-le-feu avec les Contras. Moins de deux ans plus tard, en février 1990, une coalition de l'opposition remporte les élections législatives, battant les sandinistes, pourtant donnés favoris. Le Guatemala et le Salvador, également aux prises avec une guerre civile, s'engagent eux aussi dans la voie d'une résolution négociée de leur conflit respectif. La gestion politique des conflits d'Amérique centrale, et surtout ses bons résultats, montre que l'utilisation de la force armée n'est plus essentielle dans la région.

Le projet des Amériques, comme il est convenu de l'appeler, sur lequel les 34 pays s'entendront, a pour socle l'implantation du libre-échange à l'échelle de l'hémisphère, à partir du 1^{er} janvier 2006 comme il a été décidé lors du Sommet de Québec en avril 2001⁴². Le contenu et la portée de celui-ci vont bien au-delà de ses dimensions purement commerciales et hémisphériques.

En effet, il ne s'agit pas vraiment pour les États-Unis de renforcer une position déjà fortement hégémonique dans une région où, de toute manière, rien ne peut se faire sans eux. Il leur importe surtout, premièrement, de faire entériner un cadre normatif et politique libéral qui servirait ensuite de cadre de référence pour réformer les institutions internationales. Deuxièmement, ils veulent s'appuyer sur les innovations institutionnelles introduites par les résultats des négociations, en même temps que sur le pouvoir de négociation démultiplié par la formation d'un grand ensemble économique pour faire avancer leurs priorités sur la scène économique internationale. Et ils cherchent troisièmement à encadrer la future zone de libre-échange dans un modèle de gouvernance qui doit, non seulement prévenir tout retour en arrière et engager toujours davantage les pays dans la libéralisation des échanges, mais aussi sanctionner l'autonomie des marchés, redéfinir à l'échelle du continent les rapports entre l'État et la société civile, et substituer aux anciennes conceptions providentialistes de l'État une conception libérale qui octroie – ou feint d'octroyer – aux individus et aux sociétés civiles la responsabilité de leur développement.

Pour les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, la proposition de se joindre aux États-Unis dans un partenariat économique d'un nouveau style était alors d'autant plus tentante que la décennie 1980 avait été une décennie perdue pour le développement et que les projets intégratifs de tout genre et la prolifération des accords commerciaux ne répondaient que partiellement à leurs attentes. En effet, si nous regardons plus au sud, le regain d'intérêt notable pour le régionalisme et le bilatéralisme de même que les progrès enregistrés en matière d'intégration régionale ne doivent pas faire illusion⁴³.

D'abord, la prolifération d'accords économiques de tous ordres engendre à n'en pas douter une situation juridique passablement embrouillée. Le phénomène est palpable dans les Amériques, comme l'a souligné la

⁴² Le Sommet suit de près la sixième rencontre ministérielle tenue le 7 avril 2001 à Buenos Aires, au terme de laquelle les ministres se sont entendus pour que les négociations soient complétées au plus tard en décembre 2005, ainsi que sur la date d'entrée en vigueur de la ZLEA, soit en janvier 2006. La proposition des États-Unis, appuyée par le Chili et le Canada, de devancer la date de conclusion de l'accord à l'année 2003 a été rejetée.

⁴³ La plupart des accords signés en Amérique latine depuis le début des années 1990 dépassent le cadre strictement économique. D'une part, aux dires des gouvernements, ces accords ont été motivés par la perspective de pouvoir éventuellement signer un accord de libre-échange avec les États-Unis. Dans cette perspective, et conformément aux exigences américaines, la plupart des gouvernements ont multiplié les signaux pour faire la preuve de leur engagement en bonne et due forme en faveur de la démocratie, de la libéralisation de l'économie et du commerce, et de la stabilisation monétaire.

CEPALC dans son rapport de 1994 sur le « régionalisme ouvert », les espaces économiques sous-régionaux se superposant les uns aux autres sans offrir des perspectives communes de développement ni toujours répondre aux attentes des signataires⁴⁴. En fait, la vieille idée d'une intégration latino-américaine, bien que toujours présente, a cédé le pas devant une « intégration compétitive », « fragmentée » et, dans une très large mesure, « à la carte ».

Ensuite, on peut se demander d'abord, comme le fait la CEPALC dans son rapport de 1994⁴⁵, si tous ces accords n'ont pas finalement pour effet d'accroître les tensions commerciales entre les pays et d'augmenter leur vulnérabilité extérieure plutôt que de favoriser la coopération, les complémentarités économiques et les solidarités régionales. On peut se demander également si la démultiplication des ententes commerciales n'a pas pour effet de réduire l'avantage préférentiel ainsi obtenu au fur et à mesure que les accords se multiplient⁴⁶, mais surtout celui de permettre aux États-Unis de s'imposer de plus en plus comme l'interlocuteur privilégié⁴⁷.

Toujours est-il que, dans la plupart des cas, une fois l'enthousiasme des premiers temps passé, les échanges marquent très vite le pas et les pays sont plus enclins à chercher d'autres partenaires qu'à approfondir des relations entre eux. La taille et le grand nombre de pays, le faible niveau de développement et les perspectives limitées de développement du plus grand nombre d'entre eux, la faible diversification des structures de production, la fragilité du tissu industriel local, sans oublier la forte dépendance externe, les hauts niveaux d'endettement extérieur, l'omniprésence des FMN et le poids écrasant des États-Unis sur le continent sont tout autant de facteurs qui ne favorisent guère les projets intégratifs, du moins leur approfondissement. On peut l'observer dans le cas du MERCOSUR/L, un projet que l'on a peut-être un peu trop rapidement qualifié de réussite et d'alternative à l'ALÉNA. Force serait plutôt de constater qu'il n'y a pas un

44 Plusieurs initiatives sous-régionales peuvent être mentionnées : le Plan d'action économique pour l'Amérique centrale entre le Costa Rica, El Salvador, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua (1990) ; la réactivation du Pacte andin (1991) et du CARICOM (1989) ; finalement, le MERCOSUR/L (mars 1991).

45 CEPALC, *Open Regionalism in Latin America and the Caribbean economic integration as a contribution to changing production patterns with social equity*, New York, Nations Unies, Coll. Libros de la CEPALC, 39, 1994.

46 Sur les débats d'ordre théorique que cela pose, voir Ronald J. Wonnacott, « Free Trade Agreements : For Better or Worse? », *American Economic Review*, vol. 86, no. 2, 1996, p. 62-65.

47 On peut se demander d'ailleurs si certains des accords signés n'avaient pas d'autre objet que de préparer le terrain à une éventuelle accession à l'ALÉNA. Les accords signés par le Chili, notamment celui avec le Canada et celui avec le Mexique, vont en ce sens. Mais on pourrait en dire tout autant des accords signés par le Costa Rica ou de l'accord signé en juin 1994 par les trois pays qui allaient former le Groupe des Trois, soit le Mexique, le Venezuela et la Colombie. Les multiples accords de libre-échange signés par le Mexique et le Chili depuis Miami, auxquels s'ajoutent les accords de coopération signés par le Canada ne font qu'ajouter à la confusion générale qui a suivi le refus du Congrès d'élargir l'ALÉNA.

seul pays latino-américain qui ne soit, d'une manière ou d'une autre, tenté d'accéder à l'ALÉNA : presque tous les pays ont déjà signé des accords bilatéraux avec les États-Unis et entretiennent des relations commerciales plus étroites, sinon plus chaleureuses, avec ces derniers qu'entre eux⁴⁸. Bref, et un mot, le climat politique – tout comme le contexte économique – était effectivement on ne peut plus propice au lancement par les États-Unis d'une nouvelle grande initiative dans les Amériques, comme devait le souligner le mémorandum évoqué en introduction de cet article.

Nous reviendrons plus en détail sur ces enjeux dans la section suivante, mais qu'il nous soit d'ores et déjà permis de tirer deux constats en conclusion de cette section.

D'abord, quoi qu'on ait pu écrire à ce propos, le recours au régionalisme et au bilatéralisme, élevé au statut de pierre angulaire de la politique commerciale américaine sous Clinton, ne peut d'aucune manière être vu comme un retour en arrière à des formes de protectionnisme préférentiel, mais plutôt comme un instrument qui, à son niveau, et de manière complémentaire au multilatéralisme, s'inscrit à l'intérieur d'une stratégie commerciale dont l'objet est tout autant de conforter le statut hégémonique des États-Unis dans l'économie mondiale que de faire avancer une vision purement libérale des relations économiques internationales. Une fois l'ALÉNA mis en place, élargir cet accord à l'ensemble des Amériques était une option qui, bien qu'elle ne fût pas retenue, était d'autant plus attrayante qu'elle offrait, entre autres, la possibilité de créer un grand ensemble économique, avec les États-Unis pour centre de gravité, et sur la base des engagements souscrits dans le cadre de cet accord, celle de poursuivre ainsi le chantier de reconstruction de l'ordre économique international ouvert par l'administration Bush.

Ensuite, si le libre-échange hémisphérique doit venir, avec le projet des Amériques, compléter et consolider une démarche à la fois libre-échangiste et sécuritaire initiée de manière quelque peu improvisée à partir de la présidence de Ronald Reagan, force est de constater que l'administration Clinton est parvenue à réaliser un double tour de force. Elle articule de manière relativement cohérente le régionalisme dans les Amériques avec sa stratégie globale, d'une part, et croise à l'intérieur de ce projet les dimensions commerciales, sécuritaires et normatives de manière suffisamment étroite, d'autre part, pour que celui-ci puisse apparaître, s'il est mené à terme, comme le premier grand projet d'intégration qui puisse avoir la prétention de se présenter en rival et en alternative au projet que poursuit de son côté l'Europe communautaire. Que ces multiples dimensions du projet n'aient pas toujours été très bien perçues, l'attention ayant surtout été

⁴⁸ Les élites latino-américaines n'ont pas manqué de souligner les avantages multiples que pourraient tirer dans ces conditions leurs pays respectifs de la signature d'un accord de libre-échange avec les États-Unis : réduction de la vulnérabilité extérieure et plus grande sécurité d'accès au marché américain, avantage préférentiel vis-à-vis des pays tiers, attrait des investissements, apport de technologie, meilleur pouvoir de négociation, *etc.* Bref tout autant d'avantages qui marient productivité et sécurité accrues, effets économiques et effets politiques, y compris de prestige.

portée par les médias et les observateurs sur la zone de libre-échange et les négociations commerciales, il n'en demeure pas moins que le libre-échange n'est que l'un des éléments d'un volet économique qui, se conjuguant avec les autres volets, rend ce projet fort cohérent, du point de vue américain du moins⁴⁹. C'est sur cette idée de modèle que nous allons revenir maintenant.

3. La ZLÉA comme modèle de régionalisme ouvert

À première vue, les enjeux des négociations hémisphériques ne semblent pas aussi importants pour les États-Unis que lors des négociations avec le Canada et le Mexique. Les Amériques représentent un peu plus de 45 % de leurs exportations totales et un peu plus de 36 % de leurs importations (Tableau 1). Mais de tels chiffres sont trompeurs puisque, à eux deux, le Canada et le Mexique concentrent 82 % de ces exportations et près de 75 % de ces importations. En outre, c'est moins vers le reste du continent que les États-Unis portent désormais leur attention que vers l'Europe et surtout vers l'Asie, vers la Chine notamment. Mais, ne nous trompons pas, la mise en place d'une zone de libre-échange sur le continent reste pour les États-Unis une priorité, pour quatre raisons principales.

⁴⁹ Le volet économique du sommet de Miami comportait les sept points suivants : (1) le libre-échange dans les Amériques ; (2) le développement et la libéralisation des marchés financiers ; (3) les infrastructures hémisphériques ; (4) la coopération dans le domaine de l'énergie ; (5) les infrastructures dans le domaine des télécommunications et de l'information ; (6) la coopération dans les domaines de la science et de la technologie ; (7) le tourisme. Le point le plus important de ce volet est celui associé à la création de la ZLÉA et il faut souligner que, à l'intérieur de cet objectif, les domaines couverts par les négociations sont très larges. Il s'agit notamment des produits manufacturiers, des services, de l'agriculture, des mécanismes de règlement des différends, des politiques de concurrence, de même que des règles communes à établir en matière de subventions, de droits de propriété intellectuelle, de politiques d'achat gouvernementales, de barrières techniques, de mesures de sauvegarde, de règles d'origine, de droits *antidumping* et compensatoires, de normes de santé et phytosanitaires, *etc.*

**Tableau 1 : États-Unis : orientation géographique des exportations,
des importations et des investissements directs à l'étranger,**
Années choisies, en pourcentage du total

	1929	1950	1960	1970	1980	1990	1999
Exportations							
Canada	18,1	19,8	18,5	21,0	17,7	21,4	24,3
Mexique	2,6	5,1	4,0	3,9	6,9	7,2	12,7
Am. lat. 1	18,8	27,9	18,8	15,1	17,2	13,9	20,6
Am. lat. 2	16,3	22,7	14,8	11,2	10,3	6,7	8,0
Sous-total : Hém. Oc.	36,9	47,7	37,3	36,1	34,9	35,4	45,0
Eur. Oc.	44,7	32,2	36,0	34,3	30,5	28,6	23,7
Asie	12,3	15,0	20,3	23,2	29,1	30,5	27,5
autres	6,2	5,1	6,4	6,4	5,5	5,5	3,7
Total	100	100	100	100	100,0	100	100
Importations							
Canada	11,4	22,1	19,8	27,8	17,0	18,7	19,5
Mexique	2,7	3,6	3,0	3,1	5,0	6,1	10,7
Am. lat. 1	25,4	35,1	27,0	14,6	15,0	12,9	16,4
Am. lat. 2	22,7	31,5	24,0	11,6	10,0	6,8	5,7
Sous-total : Hém. Oc.	36,8	57,2	46,8	42,4	32,0	31,6	36,0
Eur. Oc.	30,3	16,4	29,1	28,5	19,0	21,9	20,9
Asie	29,1	18,5	18,6	24,1	44,3	41,9	39,8
autres	3,7	7,9	5,5	5,0	4,7	4,6	3,3
Total	100	100	100	100	100,0	100	100
Investissements directs (1998)							
Canada	26,7	30,4	35,1	27,8	20,9	15,8	10,6
Mexique	nd	nd	nd	nd	2,8	2,2	2,6
Am. lat. 1	46,7	37,9	26,3	16,5	17,1	16,9	20,1
Am. lat. 2	(*)	(*)	(*)	(*)	14,3	14,7	17,4
Sous-total : Hém. Oc.	73,4	68,3	61,3	44,4	38,0	32,7	30,7
Eur. Oc.	18,0	14,7	21,0	33,5	44,7	49,8	49,9
Asie	nd	nd	nd	5,0	6,8	12,5	12,4
autres	8,6	17,0	17,7	17	10,4	5,0	7,0
Total	100	100	100	100	100	100,0	100

Sources : U.S. Department of Commerce / Bureau of Census,
Historical Statistics of the United States. Colonial Times to 1970, Washington, *Survey of
Current Business*, divers numéros.

Notes : Am. lat. 1 : Amérique latine, Mexique inclus ; Am. lat. 2 : Amérique latine, Mexique
exclus ; Hém. Oc. Hémisphère occidental ; Eur. Oc. : Europe occidentale.

Tout d'abord, même si des liens étroits unissent déjà, à l'image du moyeu et des rayons, la plupart des pays des Amériques à l'économie américaine, de nombreux marchés restent encore à ouvrir, les marchés agricoles, les services et les marchés publics notamment. Il s'agit de mieux protéger les droits de propriété intellectuelle, d'éliminer le statut préférentiel qui protège encore nombre de pays en développement ou encore de forcer certains pays, comme le Brésil, à se mettre au pas du libre-échange.

Ensuite, la création d'un bloc économique libre-échangiste présenterait pour les États-Unis le double avantage, plus stratégique, d'agir comme levier dans leurs négociations avec les autres grandes puissances économiques et de faire valoir un autre modèle d'intégration régionale que celui préconisé par l'Europe ou que seraient tentés de proposer d'autres pays comme le Brésil par exemple, voire en Asie, certains pays comme le Japon ou la Chine. Deux remarques cependant : premièrement, cette approche participe d'une stratégie de puissance de la part d'un pays qui n'a jamais vu le monde autrement que dans le miroir de ses propres institutions, ni autrement que comme un marché unique régi par la seule règle du droit et dont elle ne peut être que le centre ; et, deuxièmement, comme le note Grunwald, il est beaucoup plus aisé de parvenir à un accord au niveau régional que multilatéral. Et ceci surtout si, comme c'est le cas dans les Amériques, les politiques économiques vont dans la même direction, celle d'une intégration compétitive à l'économie mondiale, et que la marge de manœuvre dont disposent les pays dans la négociation est étroite, l'accès sécuritaire au marché du partenaire principal et la recherche d'un environnement favorable à l'investissement étranger prédisposant favorablement à la conclusion de tels accords⁵⁰.

Nous n'insisterons pas davantage sur les deux premières raisons, qui nous renvoient à ce que nous avons déjà dit plus haut. C'est plutôt sur les deux autres raisons qu'il nous faut insister.

La première a trait à la protection de l'investissement et aux formes que prend aujourd'hui l'intégration économique.

L'un des objectifs du Canada dans ses négociations commerciales avec les États-Unis était, rappelons-le, d'introduire plus de transparence dans les relations commerciales entre les deux pays. Si cet objectif a été atteint, encore que difficilement et partiellement⁵¹, il convient néanmoins de noter

⁵⁰ Joseph Grunwald, "Hemispheric Economic Integration? Some Reflections", *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, n°526, Mars 1993, pp.135-150.

⁵¹ Il faut souligner en effet que la formule retenue repose sur un compromis et que l'application du mécanisme de règlement des différends repose en grande partie sur la bonne foi des partenaires commerciaux. L'examen des différends est fait sur la base des législations nationales, plus précisément à partir de la législation du pays d'origine des entreprises qui en appellent du différend. D'une façon générale, les gouvernements jouent le jeu, mais la saga du bois d'œuvre montre que, de toute évidence, le mécanisme de règlement des différends présente des failles importantes et qu'en la matière, le commerce n'est toujours pas totalement à l'abri des mesures unilatérales ni des aléas de la politique intérieure. Voir à ce sujet l'article de Peter Watson, « Dispute

deux choses. Premièrement, cet objectif était également recherché par le Mexique au moment d'ouvrir des négociations analogues avec les États-Unis, et il l'est aujourd'hui par tous les autres pays de l'hémisphère. Deuxièmement, que cette transparence ne s'est pas limitée aux seules relations commerciales, mais elle s'étend également à l'investissement. La reconnaissance d'une protection étendue à l'investisseur et à son investissement, même si elle n'était pas une chose nouvelle en soi, était l'une des grandes priorités américaines.

Comme le souligne Rémi Bachand, on ne peut considérer que l'ALÉ et l'ALÉNA, en accordant une protection fort étendue à l'investisseur, au travers du chapitre 11, s'inscrivent vraiment en rupture avec le droit antérieur, ni avec les changements introduits dans les législations nationales⁵². La nouveauté viendra plutôt, premièrement, du fait que les droits et obligations des États de même que les procédures relatives au règlement des différends sont dans ces deux accords fort détaillés. Deuxièmement, elle viendra du fait qu'en protégeant 10 % environ des IDE dans le monde, ils créent un précédent de poids, le second après les accords de la Communauté européenne. Et troisièmement, en souscrivant aux dispositions prévues à cet effet, le Mexique est venu créer un second précédent, à savoir qu'il sera dorénavant fort difficile pour un pays d'Amérique latine ou de la Caraïbe de signer un accord bilatéral avec lui, voire avec le Canada, sans offrir les mêmes avantages aux États-Unis.

Vu la prolifération des accords signés en matière d'investissement, vu également la forte tendance à l'uniformité quant au contenu et à la portée de ces accords, y compris ceux qui sont signés entre pays d'Amérique latine et de la Caraïbe, on voit mal comment les derniers foyers de résistance peuvent tenir très longtemps et comment les dispositions sur l'investissement contenues dans l'ALÉNA ne seront pas incluses, « sinon textuellement copiées », dans le futur accord sur la ZLEA⁵³. Toujours est-il que si nous regardons de plus près le chapitre 11 de l'ALÉNA, les dispositions relatives à la protection de l'investissement peuvent être regroupées sous six volets : l'octroi du traitement national et de la clause de la nation la plus favorisée aux investisseurs étrangers ; l'obligation, en conformité au droit international coutumier, d'accorder aux investisseurs un « traitement juste et équitable », de même qu'une « protection et une sécurité intégrales »⁵⁴; l'interdiction d'imposer des obligations de résultats,

Settlement under FTA-NAFTA », *Policy Options-Options politiques*, juin 1999, pp. 33-37.

⁵² Rémi Bachand, *Les mécanismes de règlement des différends relatifs aux investissements. L'ALÉNA comme modèle ?*, Coll. « Note de recherche du GRES », GRES Vol. 2, N° 2, février 2000, p. 26.

⁵³ Rémi Bachand, *Étude comparative des accords et traités d'investissement dans les Amériques : existe-t-il une alternative au modèle ALÉNA ?*, Montréal, GRIC, janvier 2001 [<http://www.unites.uqam.ca/gric>]

⁵⁴ La norme de l'ALÉNA sera dorénavant la norme minimale du droit international coutumier. Il est également convenu que les concepts de « traitement juste et équitable » et de « protection et sécurité intégrales » ne prévoient pas de traitement supplémentaire ou supérieur à celui qui est exigé par le droit international coutumier.

en ce qui concerne, entre autres, les exportations, le contenu national ou les achats de biens et services dans le pays d'accueil; l'obligation pour les parties contractantes d'autoriser tous les transferts se rapportant à un investissement sur leur territoire par un investisseur ; l'exigence de non-discrimination, de respect d'intérêt public et d'indemnisation lors de nationalisation ou d'expropriation; enfin, en matière de règlement des différends, la possibilité pour un investisseur, lors d'une poursuite, de recourir à l'institution internationale de son choix, avec obligation pour l'investisseur de suivre la procédure engagée⁵⁵.

Ces dispositions sont, à peu de choses près, celles que l'on devait retrouver dans le projet d'accord multilatéral sur l'investissement, l'AMI. Mais l'expérience de l'ALÉNA est, en la matière, fort révélatrice : cet accord a non seulement permis de « libérer » considérablement les entreprises américaines de l'emprise jusque-là très forte des politiques nationales, au Canada comme au Mexique, mais il a permis à ces dernières de tirer beaucoup mieux parti, une fois les règles fixées et les marchés ouverts, des différences et des avantages propres à chacun des trois espaces économiques qu'il couvre. La seconde conséquence de cette nouvelle approche est d'instaurer un droit positif qui limite l'autonomie des États aux clauses de réserve et aux clauses d'exception traditionnelles qui relèvent de l'intérêt public. Certes, elles ne sont pas les seules à avoir su tirer parti de ce nouvel environnement institutionnel. Mais on ne peut s'empêcher de constater aussi que les entreprises américaines ont considérablement consolidé et élargi leurs positions dans ces deux économies.

L'ALÉNA a, en fait, créé un environnement entièrement nouveau dans les processus intégratifs en Amérique du Nord, favorisant le passage d'une intégration jusque-là centrée principalement sur le commerce bilatéral et l'investissement sur place, à une intégration en profondeur, triangulaire et centrée de plus en plus à l'intérieur de la zone sur une organisation de la production en réseaux et filières, et le développement d'un commerce intra-branche et intra-firme⁵⁶. Si convergence économique il y a à l'intérieur de l'ALÉNA, celle-ci se fait sur les États-Unis⁵⁷. Par la taille de leur économie, le dynamisme de celle-ci et la vigueur actuelle d'une croissance tirée par la nouvelle économie, les États-Unis ont vu la relation d'interdépendance asymétrique qui les unit à leurs deux voisins s'accroître avec la libéralisation des échanges et l'application des règles d'origine.

⁵⁵ Les investisseurs ont le choix entre trois organismes distincts : la Chambre de commerce internationale (CCI), le Centre international de règlement des différends se rapportant aux investissements (CIRDI) et le mécanisme de règlement des différends de l'ALÉNA.

⁵⁶ Ces tendances s'accompagnent d'une autre, plus qualitative, à savoir qu'une certaine disjonction tend à se créer, au Mexique et au Canada tout particulièrement, entre le secteur transnationalisé de l'économie, plus dynamique et plus concurrentiel, et le secteur domestique.

⁵⁷ La plupart des études tendent à montrer que l'ALÉNA a eu peu d'incidence sur le comportement du cycle économique au Canada. Par contre, dans le cas du Mexique, on dénote que la tendance amorcée au rapprochement du cycle économique avec celui des États-Unis s'est accentuée depuis l'ALÉNA.

En octroyant aux entreprises multinationales au travers de la ZLÉA une meilleure protection, et surtout en leur donnant la possibilité de réorganiser plus efficacement leurs réseaux, non seulement cherche-t-on ainsi à mieux arrimer la croissance de l'économie américaine aux processus intégratifs en œuvre dans l'hémisphère, mais on tente aussi de donner par la même occasion la possibilité aux entreprises de gagner en compétitivité sur les marchés internationaux, ce qui en retour doit conforter le nouveau lien qui a été établi entre la globalisation et la sécurité économique internationale des États-Unis. Il y a tout lieu de penser que le même phénomène de convergence et les mêmes tendances en matière d'intégration se produiront à l'échelle du continent une fois la ZLÉA mise en place, et ce, d'autant plus que les entreprises américaines y sont déjà bien implantées. Leurs filiales y réalisent le quart de leur chiffre d'affaires à l'étranger et y concentrent 35 % de tous les emplois. De plus, elles envoient vers les États-Unis autour de 60 % de toutes leurs exportations et près de 50 % de toutes leurs importations en proviennent (Tableau 2). Le bilan de l'ALÉNA montre à tout le moins que, au delà des *satisfecits* officiels, l'intégration en profondeur ne va pas sans provoquer d'importants effets d'éviction et de restructuration qui ne vont pas nécessairement dans le sens du développement souhaité, et encore moins dans celui d'un élargissement de la marge de manœuvre commerciale dont souhaitaient disposer le Canada et le Mexique, en faisant du libre-échange avec les États-Unis, ce qui devait être le tremplin vers d'autres marchés⁵⁸. Ceci ne manque pas de susciter bien des inquiétudes dans de nombreux pays de l'hémisphère, à commencer par le Brésil.

⁵⁸ Jeff Faux (dir.), *NAFTA at Seven. Its impact on workers in all three nations*, Washington, Economic Policy Institute, 2001.

Tableau 2 : **Répartition géographique du commerce des filiales avec les États-Unis**
Exportations et importations des États-Unis vers les filiales et en provenance des filiales, filiales à contrôle majoritaire, 1989, 1995 et 1998, en pourcentage et en millions de \$ É.-U.

		Export. (%)			Import. (%)			Solde (\$)
		1989	1995	1998	1989	1995	1998	1998
Canada	[1]	38,8	33,4	31,3	46,9	43,4	37,9	-1613
Am. lat.	[2]	11,5	13,9	16,9	12,2	17,7	20,4	-594
dont								
	Mex.	6,9	9,3	11,3	7,7	13,2	14,6	-2259
	Brésil	0,3	1,6	1,9	0,2	1,3	1,5	1262
	Arg.	2,9	0,6	0,8	3,1	0,1	0,1	1522
	Chili	1,4	0,2	0,2	2,1	0,4	0,2	18
	Col.	nd	0,4	0,3	nd	0,1	0,1	465
	Ven.	0,5	0,6	0,7	0,0	0,2	0,1	1298
Total,	[1]+[2]	50,3	47,3	48,3	59,2	61,1	58,3	-2207
Europe		38,8	28,1	29,8	46,9	16,9	19,9	27339
Asie - Pacifique		17,9	24,1	21,8	20,4	20,1	20,4	8196
Tous pays		100	100	100	100	100	100	32484

Source : *Survey of Current Business*, sept. 1998, juillet 200

La quatrième et dernière raison est davantage d'ordre politique qu'économique.

Nous l'avons souligné plus haut, si l'intégration des Amériques passe par la voie du libre-échange, celui-ci doit par ailleurs venir s'encadrer dans un modèle de gouvernance qui doit, entre autres, sanctionner l'autonomie du marché, reconnaître la préséance des droits civils et politiques sur les droits économiques et sociaux, et en appeler à la participation de la société civile plutôt qu'à l'État. Cette approche, poursuivie à d'autres niveaux par les institutions financières internationales, vise à créer, dans le cadre d'une Communauté des démocraties, un environnement institutionnel favorable au commerce et à l'investissement privé, au marché et à la croissance. Grâce à ceci, il sera possible de réduire la pauvreté sur le continent, d'y consolider la démocratie et, partant, de réduire les sources d'instabilité politique et sociale ainsi que les autres menaces à la sécurité des États-Unis, telles que la corruption, les narco-trafics et l'immigration clandestine.

En quelque sorte, l'intégration doit, en favorisant un développement par le marché, contribuer à la paix et à la stabilité dans la région, une idée forte que le président Salinas avait résumée par cette formule : « exporter des marchandises et non des hommes ».

Tout cela n'est pas nouveau, sinon que, dans la prévention et la résolution des problèmes de sécurité, on dénote une volonté nouvelle de lier désormais la stabilité politique dans la région aux problèmes de pauvreté et d'inégalité, problèmes dont la résolution doit passer par un développement économique orienté vers l'économie de marché, d'une part, et par une plus grande autonomie de la société civile, d'autre part. L'Alliance pour le progrès lancée à l'instigation du président Kennedy au début des années soixante avait ouvert la voie, mais l'approche actuelle s'en détache sensiblement puisqu'il s'agit moins d'aider économiquement les pays en développement, mais plutôt de les associer, grâce au commerce, et de favoriser ainsi la réinsertion des économies dans les réseaux commerciaux transnationaux, et de résoudre du coup les problèmes de pauvreté, source d'instabilité dans la région. En témoigne le fait que le plan d'action adopté à Miami n'en comprenait pas moins de 23 initiatives et plus de 150 mesures, regroupées en quatre grands thèmes : (1) la préservation et le renforcement de la communauté des démocraties des Amériques; (2) la promotion de la prospérité par l'intégration économique et le libre-échange ; (3) l'élimination de la pauvreté et de la discrimination dans l'hémisphère ; (4) la garantie d'un développement durable et la conservation de l'environnement naturel pour les générations futures⁵⁹.

Beaucoup de ces initiatives et mesures sont restées lettre morte, mais force est néanmoins de constater que la coopération interaméricaine s'étend maintenant à de multiples domaines et à de multiples niveaux et que, malgré les changements dans l'ordre des priorités qui ont été apportés lors des Sommets de Santiago et de Québec, les lignes directrices du projet, elles, demeurent inchangées. Cette hausse de la coopération entre les partenaires se traduit par un regain de légitimité d'institutions telles que l'OEA ou la BID, de même que par une augmentation de réunions ministérielles et de

⁵⁹ Le volet économique comportait les sept points suivants : (1) le libre-échange dans les Amériques ; (2) le développement et la libéralisation des marchés financiers ; (3) les infrastructures hémisphériques ; (4) la coopération dans le domaine de l'énergie ; (5) les infrastructures dans le domaine des télécommunications et de l'information ; (6) la coopération dans le domaine de la science et de la technologie ; (7) le tourisme. Le point le plus important de ce volet est celui associé à la création de la ZLEA et il faut souligner que, à l'intérieur de cet objectif, les domaines couverts par les négociations sont très larges. Il s'agit notamment des produits manufacturiers, des services, de l'agriculture, des mécanismes de règlement des différends, des politiques de concurrence, de même que des règles communes à établir en matière de subvention, de droits de propriété intellectuelle, de politiques d'achat gouvernementales, de barrières techniques, de mesures de sauvegarde, de règles de d'origine, de droits *antidumping* et compensatoires, de normes de santé et phytosanitaires, etc.

hauts fonctionnaires⁶⁰. Nous retrouvons là, bien qu'à une plus petite échelle, certains des mécanismes à l'œuvre au sein de l'Union européenne : à travers l'institutionnalisation de la coopération, se créent alors des réseaux favorisant l'établissement d'un modèle où les valeurs des uns et des autres se rejoignent.

En fait, et pour résumer notre propos, en confortant cette nouvelle dynamique, le régionalisme dans les Amériques conforte un modèle libéral qui, en sanctionnant l'autonomie du marché, octroie la primauté des droits des entreprises sur tout autre droit. Elle conforte aussi un modèle juridique international qui, laissant de côté les différences de taille et de développement, fait reposer les rapports économiques entre les États uniquement sur la règle de droit, la reconnaissance de l'égalité de traitement et le nivellement des règles en matière de concurrence.

Du régionalisme ouvert aux alliances commerciales

Il est clair qu'en développant l'argument selon lequel il était possible de construire une économie mondiale ouverte en tissant une toile serrée d'accords bilatéraux et en emboîtant les « blocs » régionaux les uns dans les autres, avec les États-Unis en interface, l'administration Clinton a sans aucun doute innové sur plus d'un plan, particulièrement dans les Amériques, où le régionalisme ouvert a le plus progressé. De même, malgré ses démêlés avec le Congrès, pour ne pas dire avec son propre parti, l'administration Clinton est parvenue à marquer plusieurs bons coups en matière de commerce. Mais malgré quelque 300 accords signés depuis 1993⁶¹, cette stratégie n'a pas donné tous les résultats escomptés.

Tout d'abord, sur plusieurs fronts, les dossiers avancent avec difficulté. L'échec de la conférence de Seattle, en décembre 1999, et les difficultés rencontrées pour préparer l'agenda des négociations sur les services et l'agriculture tendent à montrer que les États-Unis doivent composer avec les

⁶⁰ Soulignons, à ce titre, les quatre conférences des ministres des Finances de l'hémisphère, celles des ministres de la Défense, la conférence interaméricaine des ministres du Travail ou la rencontre des ministres de l'Environnement des Amériques (dont la première réunion a eu lieu à Montréal fin mars 2001).

⁶¹ Mentionnons en quelques-uns : les accords de Marrakech portant création de l'OMC, l'ALÉNA, l'Accord sur les services financiers ou encore celui sur le commerce électronique, la multitude d'accords bilatéraux commerciaux, de facilitation du commerce, de protection de l'investissement, ou les Accords plus larges, englobant entre autres le Japon, la Corée et l'Union européenne, les accords historiques avec la Chine relativement à son entrée dans l'OMC et à la reconnaissance de son statut commercial permanent, et plus récemment avec le Vietnam, le partenariat pour l'Afrique, le renouvellement élargi de la loi sur le Bassin des Caraïbes, pour ne mentionner que ceux-ci. Sans oublier les initiatives qui ont été prises pour faire de l'APEC un véritable forum économique régional, le lancement des négociations commerciales hémisphériques, le dialogue transatlantique, l'accord de libre-échange avec la Jordanie, qui fut le premier accord commercial à inclure des clauses en matière de travail et d'environnement, et plus récemment, l'ouverture des négociations commerciales en vue d'arriver à un accord du même style avec le Chili et Singapour.

lenteurs, sinon le peu d'empressement, de l'Union européenne et du Japon, mais aussi avec le retour en force des pays en développement dans les négociations multilatérales. Les dossiers commerciaux au sein de l'APEC n'avancent guère non plus. Quant à l'adhésion de la Chine à l'OMC, il s'agit d'un pari sur l'ouverture commerciale et l'ouverture politique qui est encore loin d'être gagné⁶².

Ensuite, il y a l'épineuse question du déficit commercial. Tout le monde en convient, le déficit commercial des États-Unis est devenu « insoutenable », au point de constituer une menace pour la stabilité financière de l'économie américaine, pour ne pas de dire de l'économie mondiale. Personne ne sait vraiment trop que faire pour le réduire, ni comment conjurer la menace d'un retournement brutal de confiance des marchés financiers à l'endroit d'une économie américaine dont le niveau d'endettement extérieur a atteint, en l'espace de quelques années, des niveaux abyssaux⁶³. Qu'on en juge simplement par les chiffres suivants.

En 2000, le déficit commercial s'est élevé à 368,5 milliards de \$ É.-U. , et le déficit courant à 435,4 milliards de \$ É.-U ; en 1999, une autre année record, les deux déficits s'élevaient respectivement à 265,1 et 331,5 milliards de \$ É.-U⁶⁴. Ce qui représente pour le déficit courant environ 4,5 % du PIB, un pourcentage record⁶⁵. À titre de rappel, le déficit était de 29,5 milliards \$ É.-U. en 1991, soit à peine 0,2 % du PIB (graphique 1). On aura une meilleure idée de ce que peut représenter ce déficit sur le plan financier si l'on considère le bilan des investissements internationaux qui nous donne l'encours total des actifs à l'étranger et du passif d'un pays. Or, la position financière nette des États-Unis, soit la différence entre les actifs et le passif, est passée, entre 1994 et 1999, de - 312 milliards de \$ É.-U. à - 1 112 milliards de \$ É.-U., lorsque les investissements directs sont évalués aux coûts historiques, et de - 171 milliards de \$ É.-U. à - 1 408 milliards

62 L. Tassé, *L'entrée de la Chine dans l'OMC et son impact sur la sécurité économique intérieure du pays. Analyses et perspectives*, Coll. « Note de recherche du GRES », GRES, Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, vol. 2, n° 5, décembre 2000. Sur l'APEC et les positions américaines dans ce dossier, voir Éric Boulanger (dir.), *L'APEC*, Coll. « Note de recherche du GRES », GRES, Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, Montréal, mai 2001. [<http://www.unites.uqam.ca/dandurand/publications/framepub.htm>]

63 Catherine L. Mann, « Le déficit extérieur courant des États-Unis est-il tenable ? », *Finances et Développement*, mars 2000, pp. 42-46.

64. Bureau of Economic Analysis [<http://www.bea.doc.gov>]

65. Les États-Unis enregistrent un déficit commercial avec à peu près tous les pays, plusieurs pays d'Amérique latine faisant exception, et dans à peu près tous les secteurs, celui de l'automobile en tête. Même dans les secteurs forts comme le matériel de transport, les équipements spécialisés, les instruments scientifiques et les services commerciaux, leur position concurrentielle faiblit et les excédents commerciaux diminuent dangereusement. Voir entre autres les deux études réalisées pour le compte de la *U.S. Trade Deficit Review Commission* : celle d'Allen J. Lenz, Ph.D, *The U.S. Current Account: A Sectoral Assessment of Performance and Prospects*, (Octobre 2000) ; et celle d'Allen Sinai, *Macroeconomic Consequences and Implications of the U.S. Trade and Current Account Deficits*, Décembre 2000 [<http://www.ustrdc.gov/research/research.html>]

de \$ É.-U. , lorsque ceux-ci sont calculés au prix du marché⁶⁶. On avance le chiffre de 2 000 milliards de \$ É.-U. pour l'année en cours ! C'est le montant quotidien des transactions sur les marchés financiers ! Voire encore, un niveau d'endettement qui se rapproche rapidement des niveaux atteints par la dette totale des pays en développement⁶⁷.

Les conseillers économiques du président, la Réserve fédérale, l'administration Clinton et même les institutions économiques internationales, l'OCDE et le FMI en tête, ont surtout jusqu'à présent voulu relativiser le problème par crainte de jeter de l'huile sur le feu et de remettre en question la croissance de l'économie américaine, véritable locomotive de la reprise de l'économie mondiale. Mais le malaise est maintenant perceptible sur les marchés financiers, comme le note la Banque des règlements internationaux dans son dernier rapport trimestriel⁶⁸. Une commission, *U.S. Trade Deficit Review Commission*, présidée par Murray Weidenbaum a été mise sur pied en 1998, avec le mandat d'examiner les causes et les effets du déficit et les moyens d'y remédier⁶⁹. Non seulement rien de très concret n'en est sorti, mais qui plus est, le fossé est plus grand que jamais entre les commissaires qui représentent les deux grands partis quant à l'attitude à adopter⁷⁰.

⁶⁶ *Survey of Current Business*, « The International Investment Position of the United States at Yearend 1999 », juillet 2000.

⁶⁷ Si d'un point de vue d'école, leur niveau d'endettement n'est guère soutenable, encore faut-il rappeler trois choses. (1) Les États-Unis se trouvent dans la situation exceptionnelle d'avoir une monnaie qui est devenue comme jamais une monnaie universelle, du moins l'instrument monétaire de l'économie mondiale. Cela ne fait pas d'eux les prêteurs en dernière instance de cette économie mondiale, mais cela les place dans la position privilégiée d'en être le centre financier. (2) L'intégration de l'économie américaine à l'économie mondiale dépend peut-être moins de son degré d'ouverture que de l'étendue et de la profondeur des réseaux de ses entreprises transnationales à l'étranger. Le véritable vecteur de la globalisation, ce n'est plus comme autrefois le commerce, mais les investissements à l'étranger. (3) Enfin, comme l'avait déjà dit Robert Rubin, il ne faudrait pas non plus oublier que le problème du déficit commercial des États-Unis, ce n'est pas leur problème, mais celui des autres pays ! Étant donné leur degré d'endettement et l'usage qui est fait du dollar dans les transactions internationales, on peut facilement penser qu'il n'a pas tout à fait tort.

⁶⁸ Bank for International Settlements, *Quarterly Review: International Banking and Financial Market Developments*, Bâle, novembre 2000 [<http://www.bis.org/wnew.htm>]

⁶⁹ U.S. Trade Deficit Review Commission, Final Report of « The U.S. Trade Deficit: Causes, Consequences and Recommendations for Action », 2000. [<http://www.ustdrc.gov/reports/finalrept-contents.html>]

⁷⁰ En ce qui concerne les causes du déficit, les républicains considèrent que les politiques des autres pays sont discriminatoires envers les États-Unis, mais que celles-ci ne sont pas pour autant la cause principale du déficit. Pour eux, ce sont les facteurs macro-économiques, la faiblesse de l'épargne, le manque de confiance des investisseurs étrangers et la désynchronisation des cycles en particulier, qui en sont la cause, les importations stimulées par la demande intérieure et la hausse du dollar étant aussi pointées du doigt. On retrouve ici un argument défendu par l'administration actuelle, de même que par la Réserve fédérale, auquel vient s'ajouter un autre, celui de la perte de crédibilité et du *leadership* affaibli des États-Unis, le Président ne disposant pas de la procédure accélérée. Pour les démocrates au contraire, les causes seraient plus profondes. Il y a tout d'abord les facteurs à long terme, qui sont au nombre de sept : les

Enfin, si les résultats commerciaux ont souffert de la synchronisation des conjonctures entre les trois grandes régions économiques du monde, de même que de l'impact de la crise financière asiatique, il n'en demeure pas moins qu'ils ont aussi souffert de l'incapacité de l'administration présidentielle à obtenir du Congrès la « procédure accélérée » (*Fast Track*). C'est un argument qui a largement été repris depuis lors par la nouvelle administration présidentielle, et qui se résume ainsi : la crédibilité et le *leadership* des États-Unis dans les affaires économiques internationales seraient minés du fait que la présidence ne dispose pas de l'autorité nécessaire pour engager des négociations commerciales, ni pour répondre adéquatement aux manœuvres commerciales de leurs partenaires.

Le représentant au Commerce, Robert B. Zoellick, a été encore plus explicite à cet égard, développant trois idées qui indiquent non pas un changement d'orientation dans la politique commerciale des États-Unis, mais plutôt un changement de style ou un durcissement de ton⁷¹. Premièrement, il s'agirait de redonner aux États-Unis le *leadership* dans les affaires économiques internationales, et ce, en rétablissant un consensus bipartisan sur le commerce et le libre-échange au Congrès d'une part, et en prenant l'initiative sur tous les fronts commerciaux sur la scène internationale, d'autre part. La pierre angulaire de cette stratégie, c'est la *Trade Promotion Authority* que l'administration espère obtenir du Congrès avant la fin de l'année 2001⁷².

relations commerciales inégales avec les autres partenaires commerciaux, les pratiques prédatrices de leur part (*dumping* par exemple), le subventionnement des exportations et des investissements, les délocalisations à l'étranger des emplois par les FMN, la perte de compétitivité de l'économie américaine, la faiblesse des standards sociaux et environnementaux dans nombre de pays et la faiblesse de l'épargne américaine. Quant aux facteurs plus conjoncturels, ils sont au nombre de trois : prix élevé du pétrole, un dollar qui a vu sa valeur augmenter de 25 % depuis 1995, et une croissance économique faible partout ailleurs.

En ce qui concerne les solutions possibles, on trouve peu de propositions originales, sinon que les deux camps en appellent à plus de fermeté et d'agressivité dans la conduite de la politique commerciale, à la relance des négociations commerciales multilatérales et à la défense des intérêts et des valeurs américaines dans les institutions internationales. Et comme il se doit, les républicains demandent plus de liberté économique, des négociations commerciales qui se cantonnent à leur objet et moins de fiscalité pour stimuler à la fois l'épargne, l'investissement et l'innovation, tandis que les démocrates souhaitent plus d'intervention économique, une plus grande prise en considération des intérêts des travailleurs à travers le renforcement des programmes d'assistance et de transition notamment, plus de protection pour les industries menacées, et des accords commerciaux qui incorporent des clauses en matière de travail, d'environnement et de droits de la personne.

⁷¹ Le nouvel Agenda de commerce international des États-Unis est disponible depuis les premiers jours de mai 2001 sur le site de l'USTR à l'adresse suivante : [<http://usinfo.state.gov/cgi-bin/washfile/display.pl>]

⁷² La *Trade Promotion Authority* a été introduite au Congrès le 14 juin 2001. On notera cependant que si l'administration Bush cherche à se faire plus conciliante envers le Congrès, en promettant notamment une plus grande consultation et un meilleur suivi des dossiers, sa position sur les clauses sociales et environnementales est plus ambivalente que jamais, cherchant à noyer le poisson en renvoyant ces questions aux compétences des agences spécialisées des Nations Unies ...

Deuxièmement, au manque d'autorité de la présidence viendraient s'ajouter l'attitude peu conciliante et les pratiques commerciales mercantilistes des autres pays. L'idée selon laquelle les jeux de l'économie échapperaient aux règles de la stratégie et de la guerre ne serait pas seulement une vue de l'esprit, mais les partenaires commerciaux des États-Unis penseraient exactement le contraire. Il s'agirait donc d'y répondre en forçant la main de ces derniers, de manière à ce que, d'une part, ceux-ci mettent en œuvre, comme prévu et intégralement, les accords souscrits et procèdent à l'élimination des obstacles au commerce d'autre part, deux domaines qui relèvent du mandat du représentant au Commerce et qui semblent mériter de sa part une attention toute particulière⁷³.

Troisièmement, si pas moins de 130 accords de libre-échange sont en vigueur dans le monde, les États-Unis ne sont partie contractante qu'à deux d'entre eux, l'ALÉNA et l'accord de libre-échange avec Israël (un troisième accord, avec la Jordanie, a été signé, mais n'est pas encore en vigueur). Si les États-Unis sont en retrait dans ce domaine, ils ne doivent s'en prendre qu'à eux-mêmes, du fait de leur inaction et des intérêts partisans tirant leur politique commerciale dans des sens opposés. Il ne s'agirait pas seulement d'y remédier, mais également de reprendre les devants, en multipliant les ententes commerciales et ce, avec le double objectif de mettre en place autour des États-Unis un réseau d'alliances commerciales à l'image des alliances militaires tissées à l'époque de la Guerre froide, et de récompenser les pays méritants, le Chili et Singapour notamment, mais également tout autre pays qui remplit les conditions d'éligibilité. Cette stratégie ne peut que semer la zizanie dans les Amériques et mettre le système économique international sous tension dans une course aux accords⁷⁴.

Mais, quoi qu'il en soit de ces remarques et changements de style que l'on peut d'ores et déjà relever dans la conduite des affaires économiques internationales des États-Unis, trop d'enjeux sont actuellement attachés au projet des Amériques pour que l'administration Bush abandonne aussi facilement l'héritage que lui a légué l'administration précédente. À plusieurs reprises déjà dans le passé, les États-Unis ont préféré reculer plutôt que de s'engager dans un accord qui reconnaîtrait, par exemple, un statut particulier aux pays en développement, ne répondrait pas aux objectifs fixés en termes d'ouverture et d'obligations, ou encore leur imposerait des obligations eu égard à leurs responsabilités de grande puissance. Dans le cas présent, les points de friction sont nombreux, trop nombreux peut-être pour que l'on n'envisage pas la possibilité d'une autre option commerciale que celle

⁷³ Ainsi, le 30 avril 2001, le Bureau du représentant au Commerce a-t-il déposé ses trois rapports massue, celui sur le « Super 301 », celui sur le « Spécial 301 » qui s'applique aux droits de propriété intellectuelle et celui sur le « Titre VII », qui concerne les marchés publics. Voir [<http://www.ustr.gov/>]. L'une des surprises de ces rapports fut de voir apparaître le Canada dans la liste rouge des cinq pays identifiés pour leurs pratiques discriminatoires en matière d'accès aux marchés publics. N'oublions pas non plus les dossiers comme le bois d'œuvre, l'acier ou les télécommunications pour lesquels un durcissement du ton est notable.

⁷⁴ http://www.ustr.gov/speech-test/zoellick/zoellick_3.html

proposée jusqu'ici, celle d'un libre-échange à la carte avec les pays les plus méritants par exemple, ce qui éventuellement pourrait conduire à un élargissement de l'ALÉNA. Cette option doit être prise d'autant plus au sérieux qu'elle peut servir de puissant moyen de pression pour arriver au résultat initialement recherché, dans un contexte où l'accès au marché américain et l'attraction de l'investissement étranger sont, pour la plupart des pays, la principale sinon l'unique motivation de leur adhésion au projet actuel.

Toutefois, à ce stade-ci, si l'on peut penser que le concept de régionalisme ouvert sera mis en sourdine et remplacé par celui d'alliances commerciales, tout indique qu'avec le lancement enfin réussi d'une nouvelle ronde de négociations commerciales multilatérales, avec l'agriculture comme pièce maîtresse, une conclusion heureuse des négociations commerciales dans les Amériques reste la grande priorité de la nouvelle administration présidentielle, ainsi que l'ont montré les discussions lors du Sommet de Québec et le lancement officiel de la seconde phase de négociation. Par contre, on peut s'attendre, d'une part, à ce que l'approche consensuelle préconisée jusqu'ici soit durement mise à l'épreuve par l'impatience américaine et, d'autre part, à ce que les questions traditionnelles de sécurité, déjà mises à l'ordre du jour sur la scène internationale, se voient octroyer, avec les questions commerciales, la plus haute des priorités dans l'agenda hémisphérique. Ceci reviendrait à laisser de côté l'approche « sociale » du projet, pour ne plus s'en tenir qu'à la stricte défense des intérêts stratégiques des États-Unis dans la région comme c'était le cas avant Clinton.

CONCLUSION

La capacité des États-Unis à préserver leur *leadership* dans les affaires économiques internationales repose, à un premier niveau, sur leur capacité à avoir une économie forte, en croissance et compétitive. Elle dépend également, à un second niveau, de leur capacité à garder la haute main sur les grands dossiers commerciaux, à faire avancer leur propre agenda dans les négociations en cours ou à venir. Enfin, à un troisième niveau, elle dépend aussi de l'appui politique, au Congrès comme dans l'opinion publique, dont dispose l'exécutif pour mener à marche forcée et tambours battants sa politique libre-échangiste. Comme nous l'avons montré, le projet des Amériques participe d'une stratégie qui, pour les États-Unis, répond à trois ordres de préoccupation : tout d'abord pousser le libre-échange sur le continent comme ailleurs, se donner une meilleure assise économique et sécuritaire dans le contexte nouveau de la globalisation ensuite, et établir un modèle de gouvernance qui, reposant sur la séparation du public et du privé et sur la règle de droit, doit permettre de créer un environnement institutionnel favorable à l'épanouissement des libertés économiques et individuelles.

Si le panaméricanisme a toujours été une donnée fondamentale de leur politique étrangère, le projet des Amériques innove dans le sens où il s'agit d'y établir une Communauté des démocraties intégrée par le libre-échange et l'adhésion à des valeurs communes, autrement dit aux valeurs libérales de l'économie de marché, de la démocratie représentative et de la gouvernance. Mais, s'il doit y avoir un partenariat économique avec le reste du continent, Washington demande en retour, premièrement, que l'intégration économique soit poussée aussi loin que possible à l'image de ce qu'il en est à l'intérieur de l'ALÉNA, et deuxièmement, que les questions économiques soient couplées à toute autre question qui engage la sécurité des États-Unis. Une telle architecture hémisphérique engagerait les futures institutions panaméricaines dans deux directions complémentaires : le renforcement du lien entre le libre commerce, le progrès économique et social et la démocratie dans l'ensemble des Amériques d'une part et, pour les États-Unis, un meilleur aménagement du trinôme du commerce, de la croissance et de la sécurité sur lequel repose leur politique commerciale, d'autre part.

Les États-Unis sont les véritables porteurs du projet des Amériques, mais cela ne signifie pas pour autant qu'ils soient totalement maîtres du jeu. L'ALÉNA et l'intégration avec les États-Unis constituent un pôle d'attraction incontournable que les pays d'Amérique latine ne peuvent ignorer. Aussi, même si certains États, le Brésil notamment, ne voient pas d'un très bon œil le projet des Amériques et si, face au *leadership* américain, ils souhaitent une solution alternative, du moins complémentaire

à la ZLÉA – un accord de libre-échange sud-américain (ALÉSA) par exemple – toute la question est cependant de savoir, non seulement comment développer une telle alternative sans prendre le risque de se voir marginalisés dans le processus de négociation en cours, mais aussi comment la rendre suffisamment attrayante et faire ainsi contrepoids à l'ALÉNA, tâche d'autant plus difficile que jusqu'à présent, tous les projets d'intégration, exception faite de l'ALÉNA, n'ont obtenu que des succès forts mitigés.

Tous les pays ne partagent évidemment pas la même méfiance que le Brésil, voire que le Venezuela, ni, à l'opposé, le même enthousiasme que le Chili. Celui-ci est le meilleur exemple à l'heure actuelle d'un pays pour qui le projet des Amériques et, dans l'immédiat, l'accession à l'ALÉNA, constituent une opportunité, non seulement pour consolider son modèle de croissance, mais aussi pour s'ouvrir davantage sur le continent, et par là, sur le monde⁷⁵. C'est plutôt la prudence qui est de règle. Les économies de la plupart des pays sont beaucoup trop petites, trop peu compétitives, trop mal adaptées aux contraintes de la globalisation et trop peu engagées dans les réformes pour ne pas demeurer réservés face aux conséquences radicales et délétères que pourrait avoir sur elles une intégration compétitive sans garde-fous à la future ZLÉA. Mais leurs options sont plutôt limitées. D'une part, ces pays ont besoin d'un accès sécuritaire à leur principal débouché et d'un environnement plus favorable pour l'IDE qu'il ne l'est actuellement. D'autre part, les accords commerciaux, de coopération ou d'aide militaire qui les lient aux États-Unis, de même que les accords financiers internationaux et les soutiens extérieurs – dans la gestion de la dette en particulier – les placent dans une situation de dépendance. Celle-ci ne leur laisse guère de marge de manœuvre pour négocier, sinon des modalités particulières d'accession à la ZLÉA, lesquelles passent pour le moment par des périodes de transition plus longues et des mesures d'aide à la restructuration de leur économie, ce qui est fort peu et fort éloigné du traitement préférentiel que plusieurs revendiquent⁷⁶.

⁷⁵ Sur l'attitude générale et les stratégies particulières des États et groupes régionaux de la zone, voir Paula Winocur, « La zone de libre-échange des Amériques : de nouvelles relations interaméricaines ? », *Continentalisation*, Cahiers de recherche 2000-07, juin 2000 [<http://www.unites.uqam.ca/gric/pdf/ZLÉA-Relations.pdf>]

⁷⁶ On notera cependant que, si, jusqu'à présent, c'étaient surtout les échanges de vue tendus entre le Brésil et les États-Unis qui avaient attiré l'attention, dorénavant il faudra compter avec deux nouveaux acteurs : d'abord les économies de petite taille, qui ont montré leur mauvaise humeur lors de la rencontre de Buenos Aires et commencé à hausser le ton. Mais, d'un autre côté, on ne saurait jamais trop souligner que les États-Unis n'ont jamais vraiment voulu reconnaître dans leurs négociations commerciales un statut particulier aux pays moins développés, sinon dans le cadre des accords préférentiels. La reconnaissance récente des différences culturelles et de développement dans le cadre des négociations continentales témoigne d'un certain changement d'attitude en la matière, mais il reste à voir dans quelle mesure la reconnaissance de ces différences va trouver une certaine matérialisation concrète à l'intérieur d'un cadre juridique qui vise d'abord et avant tout à faire reconnaître l'égalité de traitement et à éliminer toute forme de discrimination.

Autre élément d'incertitude : face aux difficultés rencontrées, que ce soit au Congrès ou dans les négociations au fur et à mesure que la date butoir du 1^{er} janvier 2005 approche, on peut se demander si la nouvelle administration présidentielle ne changera pas en cours de route son fusil d'épaule, comme certains signaux le laissent entrevoir. Toute la question est en effet de savoir jusqu'où les autres partenaires commerciaux, mais également les États-Unis eux-mêmes, sont prêts à aller dans la construction de futures institutions qui engagent toutes les parties en présence dans un processus d'intégration fort incertain quant à ses effets sur les populations concernées et sur la manière dont s'emboîteront les économies les unes dans les autres à l'intérieur d'un espace marqué par de profondes asymétries et par la présence d'une puissance qui a toujours été jalouse de ses prérogatives et de son bon droit dans les affaires du monde comme dans celles du continent.